

A PROBLEMÁTICA DA POLÍTICA SOCIAL

**Solange Aparecida de Souza Monteiro
(Organizadora)**



Solange Aparecida de Souza Monteiro
(Organizadora)

A Problemática da Política Social

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)

P962 A problemática da política social [recurso eletrônico] / Organizadora Solange Aparecida de Souza Monteiro. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-148-0

DOI 10.22533/at.ed.480192202

1. Brasil – Política e governo. 2. Políticas sociais – Brasil.
3. Política pública – Brasil. I. Monteiro, Solange Aparecida de Souza.

CDD 320.60981

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

APRESENTAÇÃO

“O que transformou o mundo não foi a utopia. Foi a necessidade.”

José Saramago

Um dos maiores desafios dos governos na atualidade é a demonstração de eficiência na prestação de serviços e implementação de políticas públicas. As estruturas governamentais são, em todos os níveis de atuação, complexos sistemas organizacionais, os quais se apoiam em recursos humanos, equipamentos, tecnologia, e outros meios, com o objetivo de operar a diversidade de serviços à sociedade. Além de dar conta dos déficits sociais acumulados, sobretudo no caso de países em desenvolvimento, os governos lidam com interesses sociais, econômicos e políticos distintos que refletem a diversidade da sociedade. Deve-se compreender que os problemas sociais são multidimensionais e, por essa razão, sua resolutividade não está restrita a um único setor ou a mudanças meramente técnicas e administrativas na gestão pública, mas na superação da configuração fragmentada e desarticulada em que se encontram as políticas públicas. Travar o debate acerca da configuração das políticas sociais, considerar que existe um grande desafio a ser enfrentado, pois compreensão à base de uma leitura crítica que envolve reconhecer a importância da historicidade dos fenômenos que se manifestam na sociedade capitalista e o seu desvendamento dialético. Pereira (2011, p. 2), aborda que “a política social constitui um processo internamente contraditório, que ao mesmo tempo atende interesses opostos”, demandando assim esforços fincados no conhecimento dos seus movimentos, tendências e não convergências para que estratégias políticas possam favorecer a extensão da democracia e da cidadania. Para analisar o debate acerca da política social é necessário não só o entendimento da sua pertinência para o atual contexto de implementação das políticas públicas, como também é imprescindível a reflexão das abordagens conceituais sobre a referida temática. Esta discussão é entendida aqui como um processo que extrapola o âmbito da dimensão técnica, tendo como conjugação as dimensões políticas, ideológicas e culturais. Certas limitações têm perpassado os estudos voltados para essa temática, principalmente em relação ao entendimento da dimensão histórica e política que este debate exige. Embora a perspectiva da política social seja um elemento recente na agenda das políticas sociais, esta tem sido considerada como uma possibilidade de enfrentamento das problemáticas estruturais advindas do isolamento e fragmentação das políticas sociais brasileiras.

No artigo **A REPRODUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO** as autoras Cláudia Maria Costa Gomes, Maria da Conceição da Silva Cruz, Ana Karoline Nogueira de Souza, Ana Manoela da Silva Lima, analisam, em particular, o período designado como a era Lula (2003-2016), em que o país apresentou uma melhora crescente nos indicadores sociais e econômicos. No artigo **A EDUCAÇÃO PERMANENTE: DIREITOS E A INCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA**

IDOSA, os autores Sara do Nascimento Martins, Regiane de Nazare de Sousa Rocha, Maria Leonice da Silva de Alencar, Edinalva Pinto Poça buscam realizar uma análise conceitual sobre o envelhecimento e a educação permanente, e também sobre a implementação das políticas sociais que foram cruciais para garantir e efetivação de direitos sociais da pessoa idosa. No artigo **A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL**, a autora Ketnen Rose Medeiros Barreto, Faz uma discussão sobre a ideia de controle social a partir dos estudos realizados junto ao Programa de Pós Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ). No artigo **A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA / MG**, os autores Ednéia Alves de Oliveira, Nelson Machado Pinho Junior realiza um levantamento dos programas e projetos em desenvolvimento na cidade e para qual público eles eram destinados, corroborando a hipótese de que tais políticas são direcionadas a jovens, na sua maioria, pobres e da periferia, promovendo renda baixa e não inserção no mercado de trabalho. No artigo **A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA CONTEMPORANEIDADE**, a autora Vivian Lúcia Rodrigues de Oliveira explanar sobre a precarização do trabalho e discorrer sobre as suas expressões a nível mundial. Para tanto, referencia-se na teoria social crítica. No artigo **AS POLÍTICAS SOCIAIS NO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): NOVAS ATRIBUIÇÕES FRENTE A VELHOS DILEMAS**, analisa a presença das políticas sociais no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), buscando identificar as concepções orientadoras e os investimentos realizados no sentido de viabilizar as propostas apresentadas. No artigo **CAPITALISMO DEPENDENTE, NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS: RAÍZES, MARCAS E PARTICULARIDADES DA REALIDADE BRASILEIRA**, a autora Daniela de Carvalho Ciriaco trata de alguns elementos que auxiliam na compreensão da formação brasileira a partir da expansão do capitalismo e de como os processos que decorrem deste, as reformas neoliberais são implementados tardiamente trazendo sérias consequências para a efetivação das políticas sociais e para as condições de reprodução da classe trabalhadora. No artigo **CATADORES/AS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: CONDIÇÕES DE VIDA E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO**, as autoras Mari Aparecida Bortoli, Carlos Nelson dos Reis, Heloísa Teles busca discutir a relação entre as condições de vida e as estratégias de enfrentamento a exploração do trabalho engendradas pelos/as catadores/as de materiais recicláveis que atuam na coleta seletiva. No artigo **DA CASACA À RESISTÊNCIA: O SERVIÇO SOCIAL NA PROMOÇÃO CULTURAL DO CONGO**, os autores Ariele Azevedo da Silva Vieira, Leonardo Barcelos Vieira, Angela Maria Caulyt Santos da Silva refletiu-se sobre as possibilidades de atuação do Serviço Social frente às políticas sociais que contribuem para a resistência e preservação do Congo enquanto rica e expressiva manifestação cultural, na formação histórico-cultural do povo capixaba. No artigo **DIÁRIO DE BORDO: REFLETINDO A SUPERVISÃO DE ESTÁGIO EM SERVIÇO SOCIAL** as autoras Ermildes Lima da

Silva, Louise Oliveira Ramos Machado buscaram ao longo do trabalho apresentar algumas inquietações, potencialidades e os desafios da supervisão de estágio na atual conjuntura caracterizada pela mercantilização e precarização da educação superior e das condições de trabalho e os rebatimentos no processo de formação profissional. No artigo **A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA – MG** o autor Nelson Machado Pinho Junior Este trabalho tem por objetivo refletir acerca da relação público-privado na gestão da Política de Assistência Social no município mineiro de Juiz de Fora, através da análise da dimensão do orçamento. No artigo **ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR: O CASO DO INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE-ESR/UFF** a autora Cassiana Ferreira Simões O presente trabalho analisou o acesso e as condições de permanência dos alunos das universidades públicas federais após a implementação das políticas de democratização do acesso Educação Superior, sobretudo, a Política de Ação Afirmativa. Para tanto, o campo para a realização da pesquisa foi o ESR/UFF, em que foram alvos os estudantes ingressos por meio das ações afirmativas, nas modalidades concernentes às cotas sociais, no período de 2013 a 2016.

No artigo **ÓBICES À EFETIVAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: PADRÃO DE FINANCIAMENTO**, os autores Letícia Batista da Silva, Luanda Café Santana dos Santos, Tarcila Freitas de Sousa desenvolve-se uma reflexão sobre o padrão de financiamento da política de saúde no Brasil, para a compreensão das condições objetivas e materiais ao trabalho em saúde. No artigo **ORÇAMENTO E SAÚDE PÚBLICA EM TEMPOS DE AUSTERIDADE** os autores Bruno Moretti, Ana Paula Menezes do Rego buscam examinar a evolução das despesas federais de saúde entre 2014 e 2018. Procura-se mostrar o impacto da crise sobre tais despesas, revelando como a austeridade constrange a ação do Estado, tendência intensificada com a Emenda Constitucional que limita as despesas primárias aos valores do ano anterior, ajustados pela inflação. No artigo **POR DENTRO DOS MUROS DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS** os autores Danielle Galdino, Cristiano Guedes trazem o resultado de uma pesquisa de mestrado que mostra a história do Programa Federal de Proteção a Testemunhas, seus desafios e limites, o perfil e as necessidades dos protegidos, o significado de proteção adotado por ele e quais necessidades humanas consegue atender. No artigo **QUEM TEM FOME TEM PRESSA! BANCO DE ALIMENTOS, DIGNIDADE PARA O INDIVÍDUO**, o autor Tauã Lima Verdán Rangel analisar o banco de alimentos, típico equipamento público de alimentação brasileiro, na promoção do direito humano à alimentação adequada e promoção de acessibilidade e disponibilidade a tal direito. No artigo **RACISMO INSTITUCIONAL: DA FAXINA ÉTNICA A VIOLÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO NOS ANOS DE 2010 A 2017**, as autoras Mônica Abud Perez de Cerqueira Luz e Flávia Abud Luz propõem-se a refletir sobre o racismo institucional no Brasil; um mecanismo fundado no poder e utilizado via

de regra e historicamente para dominar raças, povos, etnias de cor diferenciada (fator biologizante). No artigo **REFLETINDO SOBRE A INTERLIGAÇÃO ENTRE ESTADO, EDUCAÇÃO E CIDADANIA** Rosimary de Souza Lourenço, Marlene de Deus Lima, Yoshiko Sasaki, buscam discutir sobre a educação e sua relação com o processo de ampliação de cidadania implica em conhecer a concepção de educação e a natureza e intervenção do Estado. No artigo **SOCIAL-LIBERALISMO E O COMBATE À POBREZA NO BRASIL: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E O PROGRAMA MULHERES MIL EM QUESTÃO**, as autoras Michele Ribeiro de Oliveira, Renata Lígia Rufino Neves de Souza. buscam discutir o Programa Mulheres Mil como parte das estratégias da política social com foco no enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais assumidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), as quais não se resumem a políticas compensatórias — via transferência direta de renda aos mais necessitados —, mas incorpora políticas estruturais, tais como ampliação ao acesso à educação e ao crédito. No artigo **TRAMAS E DRAMAS DO TRABALHO OLEIRO NO AMAZONAS**, autora Hamida Assunção Pinheiro busca trazer a discussão das tramas e os dramas que envolvem o trabalho dos oleiros do estado do Amazonas, dando destaque às condições de trabalho e de vida destes trabalhadores. No artigo **VIOLÊNCIA, RACISMO E GENOCÍDIO DA JUVENTUDE NEGRA NO BRASIL**, a autora **Wilma Lúcia Rodrigues Pessoa** analisa a articulação entre o racismo e a violência institucional do Estado Brasileiro na promoção do genocídio da juventude negra como componente estrutural da opressão de classe. Parto da consideração do que foi a constituição do racismo no Brasil suas especificidades e sua relação com o processo de expansão do capitalismo em escala global.

Solange Aparecida de Souza Monteiro

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A REPRODUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	
Cláudia Maria Costa Gomes	
Maria da Conceição da Silva Cruz	
Ana Karoline Nogueira de Souza	
Ana Manoela da Silva Lima	
DOI 10.22533/at.ed.4801922021	
CAPÍTULO 2	17
A EDUCAÇÃO PERMANENTE: DIREITOS E A INCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA IDOSA	
Sara do Nascimento Martins	
Regiane de Nazare de Sousa Rocha	
Maria Leonice da Silva de Alencar	
Edinalva Pinto Poça	
DOI 10.22533/at.ed.4801922022	
CAPÍTULO 3	26
A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL	
Ketnen Rose Medeiros Barreto	
DOI 10.22533/at.ed.4801922023	
CAPÍTULO 4	38
A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA / MG	
Nelson Machado Pinho Junior	
Ednéia Alves de Oliveira	
DOI 10.22533/at.ed.4801922024	
CAPÍTULO 5	51
A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA CONTEMPORANEIDADE	
Vivian Lúcia Rodrigues de Oliveira	
DOI 10.22533/at.ed.4801922025	
CAPÍTULO 6	60
AS POLÍTICAS SOCIAIS NO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): NOVAS ATRIBUIÇÕES FRENTE A VELHOS DILEMAS	
Edemar Rotta	
Carlos Nelson dos Reis	
DOI 10.22533/at.ed.4801922026	
CAPÍTULO 7	74
CAPITALISMO DEPENDENTE, NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS: RAÍZES, MARCAS E PARTICULARIDADES DA REALIDADE BRASILEIRA	
Daniela de Carvalho Ciriaco	
DOI 10.22533/at.ed.4801922027	

CAPÍTULO 8	88
CATADORES/AS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: CONDIÇÕES DE VIDA E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO	
Mari Aparecida Bortoli Carlos Nelson dos Reis Heloísa Teles	
DOI 10.22533/at.ed.4801922028	
CAPÍTULO 9	103
DA CASACA À RESISTÊNCIA: O SERVIÇO SOCIAL NA PROMOÇÃO CULTURAL DO CONGO	
Ariele Azevedo da Silva Vieira Leonardo Barcelos Vieira Angela Maria Caulyt Santos da Silva	
DOI 10.22533/at.ed.4801922029	
CAPÍTULO 10	117
DIÁRIO DE BORDO: REFLETINDO A SUPERVISÃO DE ESTÁGIO EM SERVIÇO SOCIAL	
Ermildes Lima da Silva Louise Oliveira Ramos Machado	
DOI 10.22533/at.ed.48019220210	
CAPÍTULO 11	128
A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORÁ - MG	
UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO MUNICIPAL	
Nelson Machado Pinho Junior	
DOI 10.22533/at.ed.48019220211	
CAPÍTULO 12	140
ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR: O CASO DO INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE-ESR/UFF	
Cassiana Ferreira Simões	
DOI 10.22533/at.ed.48019220212	
CAPÍTULO 13	150
ÓBICES À EFETIVAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: PADRÃO DE FINANCIAMENTO	
Letícia Batista da Silva Luanda Café Santana dos Santos Tarcila Freitas de Sousa	
DOI 10.22533/at.ed.48019220213	
CAPÍTULO 14	161
ORÇAMENTO E SAÚDE PÚBLICA EM TEMPOS DE AUSTERIDADE	
Bruno Moretti Ana Paula Menezes do Rego	
DOI 10.22533/at.ed.48019220214	

CAPÍTULO 15	174
POR DENTRO DOS MUROS DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS	
Danielle Galdino Cristiano Guedes	
DOI 10.22533/at.ed.48019220215	
CAPÍTULO 16	188
QUEM TEM FOME TEM PRESSA! BANCO DE ALIMENTOS, DIGNIDADE PARA O INDIVÍDUO	
Tauã Lima Verdan Rangel	
DOI 10.22533/at.ed.48019220216	
CAPÍTULO 17	201
RACISMO INSTITUCIONAL: DA FAXINA ÉTNICA A VIOLÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO NOS ANOS DE 2010 A 2017	
Mônica Abud Perez de Cerqueira Luz Flávia Abud Luz	
DOI 10.22533/at.ed.48019220217	
CAPÍTULO 18	210
REFLETINDO SOBRE A INTERLIGAÇÃO ENTRE ESTADO, EDUCAÇÃO E CIDADANIA	
Rosimary de Souza Lourenço Marlene de Deus Lima Yoshiko Sasaki	
DOI 10.22533/at.ed.48019220218	
CAPÍTULO 19	222
SOCIAL-LIBERALISMO E O COMBATE À POBREZA NO BRASIL: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E O PROGRAMA MULHERES MIL EM QUESTÃO	
Michele Ribeiro de Oliveira Renata Lúgia Rufino Neves de Souza	
DOI 10.22533/at.ed.48019220219	
CAPÍTULO 20	234
TRAMAS E DRAMAS DO TRABALHO OLEIRO NO AMAZONAS	
Hamida Assunção Pinheiro	
DOI 10.22533/at.ed.48019220220	
CAPÍTULO 21	246
VIOLÊNCIA, RACISMO E GENOCÍDIO DA JUVENTUDE NEGRA NO BRASIL	
Wilma Lúcia Rodrigues Pessôa	
DOI 10.22533/at.ed.48019220221	
SOBRE A ORGANIZADORA	255

A REPRODUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Cláudia Maria Costa Gomes

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa-Paraíba

Maria da Conceição da Silva Cruz

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa-Paraíba

Ana Karoline Nogueira de Souza

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa-Paraíba

Ana Manoela da Silva Lima

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa-Paraíba

RESUMO: Este artigo apresenta os resultados da pesquisa intitulada: *O Neodesenvolvimentismo brasileiro e o programa de reformas do combate à pobreza na Era Lula*, se inscreve na discussão mais geral sobre o desenvolvimento econômico e sua relação com estratégias de combate à pobreza na dinâmica capitalista contemporâneo, com foco nas considerações políticas em favor de um certo programa de contrarreforma do Estado brasileiro na última década. O objetivo da pesquisa foi analisar, em particular, o período designado como a era Lula (2003-2016), em que o país apresentou uma melhora crescente nos indicadores sociais e econômicos. A pesquisa, de caráter qualitativa, se fundamentou através do uso de

pesquisa bibliográfica e documental com base em dados secundários. A partir dos resultados da pesquisa, foi possível inferir que tais programas foram a principal estratégia utilizada pelos governos neodesenvolvimentistas para combater a pobreza no país e estes foram particularmente ampliados no Brasil durante a administração dos governos do PT.

PALAVRAS-CHAVE: Estado; economia política; capitalismo brasileiro

ABSTRACT: This article presents the results of the research entitled *The Brazilian Neodevelopment and the program of reforms of the fight against poverty in the Lula period*, which is part of the more general discussion about economic development and its relation with strategies to combat poverty in contemporary capitalist dynamics, focusing on political considerations in favor of a program of counterreformation of the Brazilian state in the last decade. The objective of the research was to analyze, in particular, the period designated as the Lula era (2003-2016), in which the country showed an increasing improvement in social and economic indicators. Qualitative research was based on the use of bibliographic and documentary research based on secondary data. From the results of the research, it was possible to infer that such programs were the main strategy used by the neodevelopmental

governments to fight poverty in the country and these were particularly amplified in Brazil during the administration of the PT governments.

KEYWORDS: State; political economy; Brazilian capitalism

1 | INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta os resultados de pesquisas financiadas pelo CNPQ e seus respectivos planos de trabalho de Iniciação Científica, cujo objetivo foi analisar as estratégias neodesenvolvimentistas no combate à pobreza no Brasil, particularmente no período designado como a era Lula (2013-2016), em que o país apresentava melhoria crescente nos índices sociais e econômicos. Esses estudos estão vinculados ao Projeto de pesquisa (CNPq/MCT/UNIVERSAL, n.14/2014), intitulado: *O Neodesenvolvimentismo brasileiro e o programa de reformas de combate à pobreza na era Lula*, desenvolvido entre 2014 e 2017.

Trata-se de um esforço de investigar as determinações que evidenciam o cenário contemporâneo em seus mais diversos aspectos, considerando o avanço da crise, marcado pela mundialização do capital (CHESNAIS, 1999) e acumulação periférica, nos marcos da economia dependente do capitalismo brasileiro e latino-americano.

Nesse sentido, as aproximações sucessivas ao tema nos levaram a apreender as contradições, que se apresentaram nas relações entre o Estado, as frações de classe do bloco no poder e o governo Lula-Dilma, numa perspectiva de confrontar elementos da economia política nacional com os interesses hegemônicos das frações de classe em presença.

Do ponto de vista teórico-metodológico, a pesquisa insere-se na discussão mais geral sobre desenvolvimento econômico e sua relação com as estratégias de combate a pobreza na dinâmica capitalista contemporânea, o que significa dizer que a análise da totalidade social, nas suas diversas manifestações é pressuposto da investigação. Para isso, tomamos como ponto de partida, o caráter histórico do fenômeno estudado (TRIVIÑOS, 1987), à luz da concepção crítico-dialética.

Fundada na crítica da economia política, esta pesquisa, de caráter quali-quantativa, através da utilização da pesquisa bibliográfica e documental e com suporte em dados secundários e indicadores sociais, possui como objeto de estudo o neodesenvolvimentismo na Era Lula (2003-2016), atentando para as condições econômicas, políticas e sociais do Brasil nesse lapso temporal.

Na pesquisa, verificamos que o neodesenvolvimentismo é a expressão usada para designar o período brasileiro do último decênio, sob os governos do PT, os quais buscaram conciliar industrialização, modernização e aumento de investimentos em políticas econômicas com equidade social. Uma versão mais controlada do neoliberalismo, que durante os mandatos de Lula-Dilma, se expressou por meio de mudanças no modo de regulação econômica, assegurando juridicamente os novos processos do aparato estatal e privado, sem o risco de desestabilização política

(SAMPAIO Jr., 2012).

A propósito, pesquisas do IBGE (2014) revelaram que houve no Brasil um crescimento de 4,1% do consumo das famílias em todas as classes sociais, notadamente aquelas de baixa renda, forjadas através da valorização do salário mínimo, dos incentivos com os programas de transferência de renda e uma conjuntura favorável ao rendimento do trabalho, com ganhos salariais.

Dos resultados da pesquisa, foi possível inferir que tais programas, foram a principal estratégia utilizada pelos governos neodesenvolvimentistas para combater a pobreza na região, e estes foram, particularmente, ampliados no Brasil durante a gestão dos governos do PT. Todos os registros do período indicam uma forte característica destes programas na melhoria dos índices sociais, medidores da pobreza.

Ao longo da nossa pesquisa, realizamos uma análise para além dos números apresentados nas estatísticas oficiais, o que nos levou a compreender que os programas de transferência de renda, tem como base o consumo e não a garantia de direitos, permitindo aos usuários acessarem de maneira lateral o mercado de trabalho, reproduzindo a condição dos trabalhadores pobres, em particular o subproletariado, beneficiados dos referidos programas.

No centro da reflexão esteve suposto o argumento de que o modelo de desenvolvimento no Brasil, nos marcos dos governos Lula-Dilma, promoveu uma inflexão do modelo neoliberal com impactos no âmbito da reprodução da pobreza.

2 | A POBREZA E A DESIGUALDADE INTEGRADAS AO MODELO DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL NA ERA LULA

As pesquisas demonstraram que em face do ajuste neoliberal, a pobreza tem ganhado um destaque extraordinário. Nossa avaliação é de que a focalização na pobreza é apenas uma forma de minimizar as questões mais agravantes. É notório que o Brasil é um país imensamente rico, no entanto sua riqueza é altamente concentrada nas mãos de uma minoria, de acordo com dados do Censo do IBGE (2010), 10% mais ricos ficaram com 44,5% do total dos rendimentos, enquanto que os 10% mais pobres ganhavam apenas 1,1% do total de rendimentos.

Dentre os mecanismos usados pelo capital, no que diz respeito a políticas sociais, dentro do neodesenvolvimentismo, estão os Programas de Transferência de Renda, que têm sido aplicados na maior parte dos países latino-americanos. Em cada país o programa se apresenta com configurações diferentes, contudo partilham o mesmo objetivo: reduzir os índices de pobreza e miséria nos respectivos países. Nesse sentido,

A “gestão estratégica da pobreza”, que supõe o fortalecimento da capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza como sujeitos desse processo, aposta no crescimento individual e na melhoria das condições de acesso à produção (incentivo à geração de renda), ao microcrédito e, conseqüentemente, à mobilidade social (por seus próprios esforços pessoais). Isso significa, sob essa concepção de política social, possibilitar a conquista da cidadania para a parcela mais “vulnerável”

da população, conferindo aos pobres uma possibilidade de inserção precária, pois como não é possível construir saídas de integração estrutural via trabalho regular em função do padrão de desenvolvimento global excludente, propõe-se essa forma de acomodação (MAURIEL, 2010, p 177).

É perceptível que a agenda governamental adotada nos últimos anos procurou através da concessão de renda direta aos trabalhadores a solução para a problemática da diminuição da pobreza e da desigualdade no Brasil. Apesar dos aspectos que apontam que houve numericamente, a redução dos índices de pobreza é necessário esclarecer algumas ressalvas sobre a temática: Em primeiro lugar, a constituição das análises sobre pobreza e desigualdade e os indicadores sociais que tem como proposta a mensuração dessas duas categorias. Algumas pesquisas salientam diversos caminhos de análise do fenômeno da pobreza, desde as que a concebem enquanto natural e inevitável até aqueles, com a visão crítica de analisá-la a partir da contradição inerente a sua constituição.

Logo, a construção de cada um dos indicadores sociais para a sua mensuração, tem como plano de fundo uma vertente sobre como se conceber a pobreza. Contudo, desde um ponto de vista teórico-metodológico pautado em nossas pesquisas, entendemos que a análise real do fenômeno da pobreza e da desigualdade e riqueza, são gestadas nas mesmas bases. Para isso, é necessário que se tenha um debate via categorias da contradição entre a pobreza e acumulação, correndo o risco de desenvolver análises equivocadas ao deixar de lado essa contradição.

Nesse sentido, entendemos por indicadores sociais,

[...] Uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANUZZI, 2002, p.02)

Dessa forma, os indicadores apontam alguns limites, uma vez que além de não apresentarem a mensuração exata da quantidade de pessoas e famílias naquilo a que se pretende revelar, são de fácil manipulação e pode resultar no mascaramento da realidade. O mesmo acontece com os indicadores de auferimento da pobreza e da desigualdade. Em sua maioria, são reduzidos a uma análise pautada na renda da classe trabalhadora, sem ao menos conceber sua relação com a renda dos mais ricos e o processo de acumulação. Todavia, entendemos que os indicadores pautados na renda mensal são importantes no sentido de permitir uma comparação entre as regiões de uma mesma nação e ainda entre os diferentes países; mas ainda assim são limitados.

Siqueira (2013, p. 194) destaca que “[...] os indicadores de pobreza e indigência não consideram as causas da pobreza, nem a relação pobreza-acumulação, apenas descrevem seu estado”. Destacamos, ainda, outro limite encontrado nesses indicadores, por não conceberem dados sobre a pobreza relativa, uma vez que esta

permite conhecer a real situação da população trabalhadora, comparando-a com a riqueza dos mais ricos.

Muitos países, inclusive o Brasil, adotam as orientações do Banco Mundial que estabelece o valor de até 1,90 US\$/dia para identificar o contingente de pessoas pobres, no qual as que se apresentam abaixo desse valor são considerados como extremamente pobres.

Assim, pesquisas evidenciam que os especialistas chegam a um consenso a respeito da mensuração da pobreza, considerando-a através da capacidade de consumo privado e das condições de acesso a serviços.

Não podemos deixar de salientar que há outros indicadores que tem como proposta a definição dos níveis de pobreza, que apesar de considerarem os demais índices tem como plano de fundo o acesso à renda. Destacamos como um dos principais indicadores, o que pauta os índices de consumo. Nele a pobreza é concebida a partir da quantidade de produtos que os indivíduos conseguem obter no mercado. Siqueira enfatiza um limite para esse tipo de indicador, qual seja:

[...] a pobreza não pode ser identificada pelo aumento de compra e venda de produtos e serviços, visto que não necessariamente o indivíduo utiliza recursos próprios para adquirir bens, podendo ser por via de empréstimos ou obséquios familiares, por créditos, ou por compras parceladas, ou até por serviços fornecidos ou bens transferidos pelo Estado (SIQUEIRA, 2013, p.195).

Consideremos, ainda, a análise da pobreza estabelecida pelo salário mínimo, adotado pelos Programas de Transferência de Renda direta. Neste indicador, são considerados pobres aqueles que possuem $\frac{1}{2}$ salário mínimo por mês e extremamente pobre os que possuem renda de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo mensal.

Avaliamos por fim, que o repasse direto de um valor monetário, mesmo que se apresente como o mais próximo de garantir algumas melhorias nas condições de vida dos indivíduos e famílias se constitui insuficiente, além de “[...] possuir grande eficácia ideológica, pois consegue deixar difusas as origens da riqueza e se tornam poderoso obstáculo a alianças políticas e movimentos sociais que se posicionem contra a forma dominante de apropriação da riqueza” (MAURIEL, 2013, p, 182).

Portanto, a análise estatística da pobreza e da desigualdade é importante, mas não implica que esteja voltada para a busca da eliminação destas problemáticas. Senão vejamos:

Na era Lula, apesar de o Estado realizar um estímulo ao crescimento econômico, não houve uma redução na taxa do desemprego, uma vez que vem expressando altos índices nos últimos anos, o que não era observado quando o PT ascendeu ao Estado em 2003. A queda na taxa de desemprego foi muito positiva pelo fato de ter ocorrido através da ampliação do emprego formal, e ter havido a redução da informalidade no país, garantindo a esses trabalhadores e suas famílias o acesso a proteção social, tanto aos direitos previdenciários quanto aos direitos trabalhistas, como férias, décimo terceiro, licenças e FGTS (BALTAR et al., 2010).

Conforme dados do IBGE (2016), em 2002, cerca de 10,5 milhões de pessoas estavam desocupadas, desde então esses números foram caindo chegando a 4,3 milhões em 2014, mas em 2015 esse número voltou a subir, atingindo cerca de 8,2 milhões em 2016, representando 8,2% da população economicamente ativa.

Também é importante frisar que a mensuração da Taxa de Desocupação é demonstrada a partir do percentual de pessoas que estão desocupadas na semana de referência em relação à População Economicamente Ativa (PEA) nessa semana. Dessa forma, a mensuração do desemprego realizada pelo IBGE, mais mascara que evidencia os níveis de desemprego no país, tendo em vista que só considera como desocupado o trabalhador que está procurando emprego no mês de realização da pesquisa.

Já a população ocupada, são aquelas que desenvolvem trabalho, remunerado ou sem remuneração, na semana de referência da pesquisa, durante pelo menos uma hora completa. Assim, o IBGE acaba estimando apenas o desemprego aberto, camuflando várias realidades de trabalhos extremamente precários como é o caso do trabalho por conta própria, dos trabalhadores sem remuneração, do subemprego, que está, na maioria das vezes, sem nenhuma proteção social, além dos trabalhadores desempregados que não estão, no momento, a procura de outro emprego, até pela dificuldade encontrada no mercado de trabalho.

Portanto, as pessoas que trabalharam, pelo menos uma hora na semana, são consideradas ocupadas. Essa medição se refere apenas a quantidade, pois não evidencia a qualidade das ocupações nas quais estão inseridas, o que nos faz considerar que nem sempre a queda na taxa de desocupação representa um dado positivo para os trabalhadores com a geração de trabalho formal, mas pode esconder sub-ocupações.

Outrossim, o ritmo de crescimento da economia na Era Lula, foi essencial para a recuperação dos rendimentos dos trabalhadores, tendo em vista que o nível de desemprego se encontrava em baixa e assim os trabalhadores tinham maior poder de negociação, valorizando o salário mínimo.

Esse crescimento esteve ligado ao desenvolvimento econômico e a ampliação dos investimentos em todas as políticas sociais (educação, saúde, assistência social). O aumento da renda das famílias brasileiras levou ao mito de que estava surgindo uma nova classe média no país, quando na verdade a classe trabalhadora passou a ter acesso a novas bases de consumo da qual sempre esteve excluída (POCHMANN, 2014).

Dessa forma, é válido destacar, que no período do neodesenvolvimentismo as melhorias proporcionadas não se constituíram em avanços, do ponto de vista dos direitos. Assim, pode-se dizer que a influência do Estado regulador no neodesenvolvimentismo durante a última década, possibilitou o aumento do consumo como consequência do estímulo causado por meio do acesso ao crédito e dos Programas de Transferência de Renda. Em outros termos,

O neodesenvolvimentismo não é a restauração da social-democracia clássica comprometido com um projeto civilizatório. O novo projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil busca apenas construir um novo patamar de acumulação de capital que permita, ao mesmo tempo, redistribuir renda, ampliar o mercado de consumo e instaurar suportes sociais mínimos de existência para a classe trabalhadora pobre, aumentando o gasto social do Estado nos limites do orçamento público, comprometido com o pagamento da dívida pública (ALVES, 2014, p. 136).

Contudo, o que ocorreu, no chamado neodesenvolvimentismo, foi uma intervenção mínima nas expressões da “Questão Social”. A saída para o trato dessas expressões foram os Programas de Transferência de Renda, que não distribuem riqueza, apenas a renda e, conseqüentemente, não altera a acumulação do capital. Nesse sentido, propõe alterações dentro da ordem capitalista sem interferir na sua acumulação.

Pelo exposto, como mostram os dados de fontes oficiais, o crescimento da renda, não foi acompanhado de uma redistribuição, uma vez que, esse caráter redistributivo não é possível de ser alcançado apenas com o referido crescimento. Ademais, a tendência dos últimos anos tem sido um aumento na concentração de renda entre uma minoria rica e a maioria pobre participa minimamente da economia nacional. Conforme aponta Mélo,

Além disso, a nova classe trabalhadora foi colocada num patamar de consumo nunca antes visto com a formalização dos postos de trabalho e o acesso a bens de consumo duráveis como casas, carros e eletrônicos modernos, na contramão de ainda vivenciarem a exploração no campo do trabalho e dividir o espaço das suas pequenas “conquistas” com desigualdades históricas que não diminuem, pelo contrário, são cada vez mais expressivas (MÉLO, 2016, p. 104).

Com o referido modelo de desenvolvimento, observou-se que a disparidade entre as classes foi conservada e por vezes aprofundada, o que demonstra concordância com a atual divisão de classes. Dessa forma, o governo possuiu o apoio das duas classes antagônicas, pois ao mesmo tempo em que atendeu parte das necessidades reivindicadas, permitiu a despolitização das massas populares, preservando a ordem e garantindo a segurança para o desenvolvimento do capital e para os investimentos internacionais.

3 | COMPARATIVOS ENTRE A RENDA DOS MAIS POBRES E DOS MAIS RICOS NO BRASIL

Partimos da afirmação de que grande parte das análises relativas à pobreza e a desigualdade no Brasil não se constituem enquanto efetivas, por apresentarem apenas dados relativos à pobreza absoluta das classes subalternas, sem a relação com a acumulação dos mais ricos.

Assim, pretendemos aqui expor os dados que permitam essa comparação, a fim de obter uma melhor visualização dessa relação intrínseca das duas categorias aqui apresentadas. Consideramos inicialmente que,

Os níveis de desigualdade de renda em uma sociedade afetam e são afetados por várias dimensões das políticas públicas. Por um lado, a desigualdade de renda está relacionada aos níveis de educação, saúde, nutrição, mortalidade, violência e várias outras características da sociedade, determinando e sendo determinada por elas. Por outro, que é a fonte de recursos para praticamente todas as políticas públicas (MEDEIROS, SOUZA & CASTRO, 2015, p. 972).

Nesse sentido, no Brasil, grande parte da concentração de renda se apresenta entre os mais ricos, os quais estão no topo da distribuição. A partir dos estudos de Medeiros (2015), identifica-se a renda dos ricos e mais ricos, considerados por eles como do 0,1%, 1% e 5% mais rico, a partir dos resultados da interpolação para os anos de 2006 a 2012.

Renda Mínima e Renda Média dos 0,1%, 1%, 5% mais Ricos e Renda Média Total (R\$ milhares correntes, anuais) (Brasil, 2006-2012)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0,1% mais rico							
Mínima	452,7	508,9	630,9	645,3	732,5	843,2	871,7
Média	1.185,0	1.458,6	1.804,1	1.736,9	1.960,5	2.402,6	2.373,5
1% mais rico							
Mínima	109,1	113,6	141,2	151,8	168,7	189,2	203,1
Média	285,6	325,7	403,6	408,6	464,5	539,1	552,9
5% mais ricos							
Mínima	30,5	31,5	38,6	41,9	46,7	52,1	57,6
Média	103,5	111,8	140,3	146,2	164,6	188,3	197,7
Média: Brasil	12,2	13,5	15,1	15,8	18,1	19,6	20,4

Fonte: Renda dos estratos – interpolação a partir dos dados da DIRPF 2006 a 2012; População – IBGE, projeções de população; Renda das famílias – estimada a partir das Contas Nacionais do IBGE.

Tabela 1 – Renda mínima e renda média dos mais ricos e renda média total

Fonte: DIRPF, 2006, apud, Medeiros, 2015.

Os dados acima demonstram, além da interpolação entre distintos indicadores dos extratos mais ricos da sociedade, uma média entre eles, conforme cada ano verificado, traduzidos em milhares de reais. Podemos observar ainda, que há uma crescente concentração de renda desses extratos: para o 0,1% mais ricos, o maior índice para a renda média foi no ano de 2011 com o R\$ 2.402,6 mil, sendo a média mais baixa o ano de 2006 com R\$ 1.185,0 mil; para o 1% mais ricos o rendimento mínimo encontra o menor índice no ano de 2006 e a maior mínima no ano de 2012 com R\$ 203,1 mil; no tocante aos 5% mais ricos a taxa de renda mínima encontra seu menor no ano de 2006 com R\$ 30,5 mil e a maior da renda mínima em 2012 com R\$ 197,7mil. Sobre a média entre os três setores, percebe-se uma progressão quanto à quantia monetária, com ascensão de R\$ 8,2 mil entre os anos de 2006 e 2012 (LIMA, 2017).

Utilizamos na pesquisa, os principais indicadores de renda utilizados no país, demonstrando alguns dados, que partem de pesquisas baseadas nessas amostragens,

os quais indicam a que nível se encontra a concentração de riqueza no Brasil, com distinção entre a renda dos mais ricos e a renda dos mais pobres. De acordo com os estudos realizados no volume II do documento: *Por um Brasil Justo e Democrático* (2015), devido ao crescimento econômico propagado nos últimos anos, combinado às políticas de valorização do poder aquisitivo da classe média, permitiu o Brasil, no ano de 2009, atingir seu menor nível de desigualdade de renda, medido pelo índice de Gini desde 1960, com 0,495. Quando utilizada como parâmetro para medição do Coeficiente do Brasil com os outros países, o documento aponta que ²[...] na década passada saímos da 3^a para a 15^a pior posição global. Ainda estamos distantes de países mais igualitários, onde o índice de Gini é inferior a 0,40² (BRASIL JUSTO .2015, p. 17).

Também na avaliação de Medeiros,

A apropriação do crescimento da renda no período entre 2006 e 2009 foi muito desigual. A maior parte do aumento da renda ficou nas mãos de uma pequena fração da população. Isso ocorre devido à extrema concentração da renda no país. À metade mais pobre da população coube apenas 12% de todo o resultado do crescimento de 2006 a 2012. Por diferença é possível ver ainda que aos 5% mais ricos coube metade do crescimento total e que o 1% se apropriou de 28% do crescimento, ou seja, cada pessoa da pequena elite formada pelo 1% mais rico da população apropriou-se de uma fração 117 vezes maior do crescimento da renda que as pessoas na metade mais pobre do país (2015, p. 978).

São dados, portanto, que nos permitem delimitar as afirmações sobre a falsa ilusão de alguns estudos, os quais afirmam que a pobreza ocorre prioritariamente com o acesso a renda. O que verifica é que a desigualdade no Brasil é muito alta e estável. O 1% mais rico da população adulta concentramais de um quarto de toda a renda do país. Os 5% mais ricos, detêm quase metade da renda. A concentração é tamanha, que um milésimo das pessoas acumula mais renda que toda a metade mais pobre da população junta (MEDEIROS et all, 2015).

Para reforçar a percepção de que nada de extraordinário aconteceu no Brasil neste início do século XXI, basta constatar que nossa posição relativa no mundo quase não mudou. O aumento dos gastos sociais e a queda na desigualdade, medida por pesquisas domiciliares, foram fenômenos generalizados na América Latina, graças à conjuntura internacional favorável aos países produtores de *commodities*, o que afrouxou as restrições nas contas externas e permitiu a ampliação das despesas públicas. O que nos permite dizer que os esforços em reduzir a pobreza e a indigência na região têm surtido efeito, muito embora os números permaneçam altíssimos.

3.1 As estratégias de combate à pobreza no brasil na era Lula

A sensação generalizada de que a distribuição de renda teve um salto de qualidade nos governos do PT nasce de três fatores: a) a maior formalização nas relações de trabalho, com os assalariados com carteira passando de 40% para 52% da população economicamente ativa; a carteira assinada traz consigo uma série de

benefícios e o reconhecimento oficial de uma renda; b) a expansão do crédito, que também é potencializado pela carteira assinada e aumenta enormemente o poder de compra no curto prazo; c) a apreciação do real diante do dólar.

Siqueira (2013) afirma que para uma intervenção estatal ou institucional eficaz voltada para esse enfrentamento seria necessário algumas medidas que impactassem a acumulação de riqueza e de capital, pois quando isso não ocorre, o que se tem, são medidas paliativas para a amenização desta condição, que só funcionarão temporariamente e acabarão por reproduzir a própria pobreza. Assim os programas auferidos, não se constituem como medidas efetivas de erradicação da pobreza, pois não estão aptos a provocar transformações no processo de reprodução da riqueza produzida e expropriada.

O relatório do MDS, *Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro 2001-2013*, destaca que houve uma redução na extrema pobreza nos governos do PT, pois 14,0% da população em 2001 possuía uma renda per capita até US\$ 1,25/dia, enquanto em 2012, apenas 3,5% da população estava nessa situação, em relação ao ano de 2001. Dados estes, conforme a linha internacional de extrema pobreza utilizada para acompanhar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os indicadores que medem a riqueza e pobreza no Brasil em duas décadas expressam o fosso da desigualdade no país. E apesar de ter-se registrado na era Lula um crescimento econômico seguido de uma redução na pobreza e na extrema pobreza, no Brasil estes índices ainda são altos.

Como se sabe, no Brasil, o programa Bolsa Família se tornou o maior programa de transferência de renda e de combate à pobreza no país e na América Latina. Instituído especialmente, partir do ano de 2003, no Governo do Presidente Lula, com a proposta de unificação dos programas de renda municipais, estaduais e do governo federal, estruturou o Bolsa Família em três eixos principais: a) o eixo de complemento de renda, em que é feito um repasse monetário mensal as famílias beneficiárias vindo diretamente do governo federal a fim de garantir o alívio imediato da pobreza; b) o de acesso a direitos, uma vez que o programa institui algumas condicionalidades a serem cumpridas; c) o eixo de articulação com outras ações, que visa a intersectorialidade do PBF a diversas políticas sociais, com finalidade de promover o desenvolvimento das famílias beneficiárias e sua superação da situação de pobreza e vulnerabilidade social.

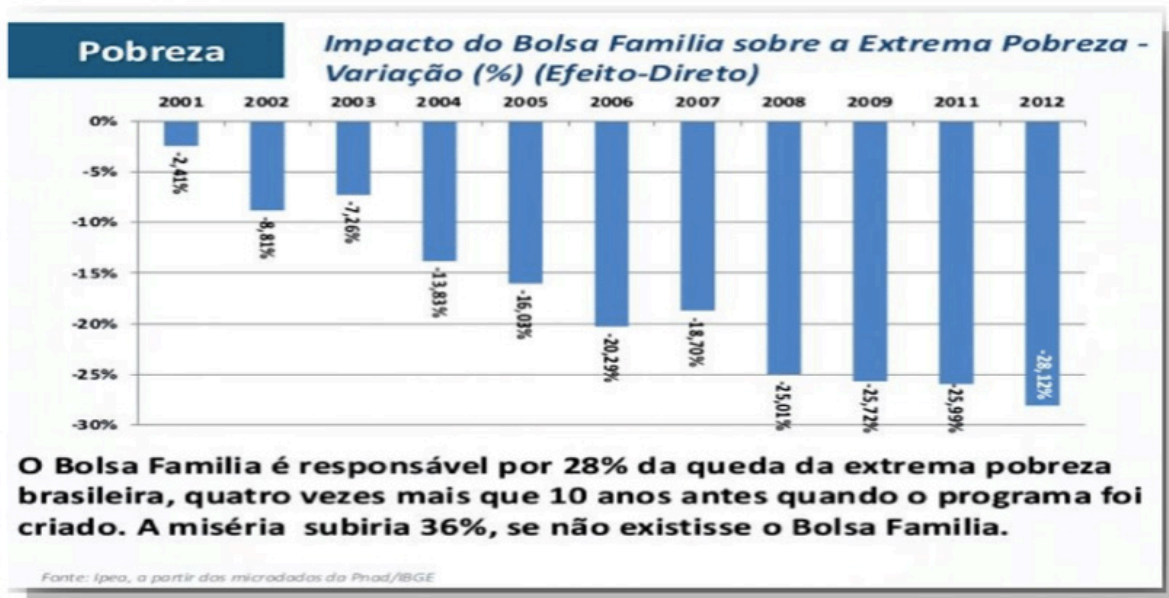


Gráfico 1- Impacto do Bolsa Família sobre a extrema pobreza no Brasil

Fonte: Ipea, 2013.

De acordo com os dados do IPEA (2013), no último decênio no Brasil, registrou-se um grande avanço no combate à pobreza e a desigualdade através dos Programas de Transferência de Renda. “A pobreza reduziu de 24,68%, em 2002, para 8,5%, em 2012, e a extrema pobreza caiu de 9,79% para 3,56% em igual período. O bolsa família foi responsável por 28% na queda da extrema pobreza, como demonstra o gráfico 06 acima.

O Brasil cumpriu e ultrapassou os *Objetivos do Milênio*, referente à meta da redução da pobreza, tanto a meta global de reduzir a extrema pobreza à metade do que existia em 1990, quanto à meta brasileira mais rigorosa de reduzi-la a 1/4. Seguindo essa tendência neodesenvolvimentista, através de um programa de política econômica e social, que busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda; o governo de Dilma Rousseff, após detectar os altos índices de extrema pobreza no país, elabora mais um programa governista: *O Brasil Sem Miséria*, que continua a ter o apoio dos organismos internacionais e tem por finalidade acabar com a extrema pobreza até 2015, com vistas a atingir a meta dos objetivos do Milênio definidas pela ONU nos anos 2000 para serem atingidas até 2015.

Associado ao Bolsa Família, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), cujo foco de atuação eram os 16 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70,00 mensais, foi baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos. Infere-se através da pesquisa, que o Plano Brasil sem Miséria reforçou o compromisso dos governos petistas em incentivar/promover o crescimento econômico com políticas de transferência de renda. Dados do MDS (2014) indicam que “[...] mais 2,5 milhões de pessoas superaram a miséria, totalizando 22 milhões de beneficiários do Bolsa Família que saíram da extrema pobreza, do ponto de vista da renda, desde o começo do Brasil sem Miséria”. Ainda de acordo com o MDS (2014),

só no mês de janeiro de 2013, 13.835.986 famílias, receberam benefícios com valor médio de R\$ 142,44. O valor transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas pelo Bolsa Família alcançou o total de R\$ 1.970.843.426 no mês.

Ao ser avaliado o impacto que o Programa Bolsa Família surte sobre a pobreza, não se pode desconsiderar a sua importância na melhoria do nível de subsistência de milhares de famílias pobres no país. Contudo, pode-se dizer que tal programa constitui-se como uma ação minimalista em face da pobreza e da desigualdade social maximizadas, uma estratégia eficaz e de baixo custo.

Em nossa pesquisa, verificou-se, que a tendência no número de pessoas atendidas pela Bolsa Família foi de um aumento significativo no orçamento do governo Federal. Em 2003 o governo investiu cerca de R\$ 4,3 bilhões sendo atendida uma média de 3,6 milhões de famílias. Em 2004, foram investidos R\$ 5,3 bilhões e 6,5 milhões de famílias atendidas. Em 2005, investiu-se R\$ 6,5 bilhões, beneficiaram-se cerca de 8 milhões de famílias, atingindo 100% dos municípios brasileiros. Em 2006, as cifras atingem a casa de R\$ 8,3 bilhões, e o programa foi universalizado para seu público alvo. Em 2007 foram atendidas quase 11 milhões de pessoas, e em 2008, o orçamento girava em torno de R\$ 10,5 bilhões de reais (SILVA, 2008). A propósito, pesquisas do IBGE (2010) revelam que houve no Brasil um crescimento de 4,1% do consumo das famílias em todas as classes sociais, notadamente aquelas de baixa renda, forjadas através do aumento do salário mínimo nos últimos anos e dos incentivos com os programas de transferência de renda.

A proposta neodesenvolvimentista objetivou, portanto, alterar os índices de pobreza através de medidas compensatórias de redistribuição de renda e políticas sociais focalizadas naquelas populações que se encontram em situação maior de vulnerabilidade (GOMES, 2011). Assim, os programas de transferência de renda se tornaram prioritários quanto aos investimentos sociais, tendo em vista que eles possibilitaram a ampliação do padrão de consumo de um importante segmento da população. Dessa forma, a cidadania nesse período esteve atrelada ao consumo de massas que, somada a outras iniciativas, contribuiu de forma eficaz para o aquecimento da economia.

De maneira geral, pode-se afirmar que os programas de transferência de renda são ainda introduzidos como forma de complementação do quadro de desmantelamento que a seguridade social vem apresentando, pois “[...] não resta dúvida de que esses programas redimensionam o conteúdo e o formato do Sistema de Proteção Social Brasileiro” (SILVA, 2010, p. 221).

Daí, uma das perguntas orientadoras da pesquisa: Seriam essas políticas de recorte social, meios capazes de combater os crescentes níveis de pobreza e desigualdades forjados pelo capitalismo periférico? As políticas de transferência de renda não contradizem e /ou ratificam o subdesenvolvimento e a dependência com o imperialismo do capitalismo mundial? Não seria uma estratégia de produção de consensos entre Estado-sociedade-mercado na resolução dos conflitos inerentes à

relação capital/trabalho?

Neste sentido, pareceu-nos muito revelador, neste momento de tentativa de reversão dos impactos do neoliberalismo na América Latina, analisar os programas de transferência de renda no contexto de um novo desenvolvimentismo na região, até porque dado o caráter metamorfoseado que se revestiu as políticas sociais na conjuntura estudada, mostrou-nos que, sob o ângulo social, estes programas ainda são poucos claros nas análises.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da nossa pesquisa, realizamos uma análise para além dos números apresentados nas estatísticas oficiais, o que nos levou a compreender que os programas de transferência de renda, tem como base o consumo e não a garantia de direitos, permitindo aos usuários acessarem de maneira lateral o mercado de trabalho, reproduzindo a condição dos trabalhadores pobres, em particular o subproletariado, beneficiados dos referidos programas.

No centro da reflexão esteve suposto o argumento de que o modelo de desenvolvimento no Brasil, nos marcos dos governos Lula-Dilma, promoveu uma inflexão do modelo neoliberal com impactos no âmbito da reprodução da pobreza. Outra dimensão que chamou nossa atenção é a desigualdade da renda. Se por um lado os programas de transferência de renda atenuaram em certa medida os índices da pobreza absoluta, por outro, não se observa a desconcentração da renda nacional, visto que o montante de recursos destinados a tais programas se dá intra-classe, isto é, parcela dos impostos e tributos pagos pelos assalariados em geral ao Estado retorna às camadas mais pauperizadas do proletariado (entendidas pela política de assistência social como sujeitos em “vulnerabilidade social”) pela via da transferência de renda.

Assim, no intuito de fornecer subsídios para uma reflexão crítica e apresentar dados e argumentos que desvendasse o modelo de regulação neodesenvolvimentista, exibimos os principais elementos de composição do capitalismo e do Estado brasileiro em seu processo de contrarreformas na contemporaneidade. Para alcançar nosso objetivo central, realizamos uma interlocução com as análises mais recentes sobre o significado progressivo, ou não, da Era Lula e suas políticas de pobreza e desigualdade numa perspectiva de confrontar elementos de curta, média e longa duração. Como vimos, esse debate suscitou inúmeras interpretações do período, que consequentemente não são isentas das posições políticas que se toma, principalmente por se tratar de um movimento ardido e em pleno desenvolvimento.

O presente artigo, procurou, por fim, expor a trajetória dos esforços de investigação depreendidos nas pesquisas de Iniciação Científica, incorporadas ao Projeto Universal, nos últimos três anos (2014-2017), tanto no que se refere aos procedimentos teórico-metodológicos, quanto aos resultados obtidos. Apresentamos o projeto de pesquisa e

esclarecemos o objeto sobre o qual incide a investigação, as questões motivadoras do estudo, os procedimentos adotados, as referências teóricas assumidas e os objetivos e metas alcançados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. **Entre o nacional e o neodesenvolvimentismo**: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. IN: Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº 112, out/dez. 2012. p: 689-710

ALVES, Giovanni. **Trabalho e neodesenvolvimentismo**: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Canal 6, 2014.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade et al. **Trabalho no governo Lula**: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. [S.n.]: Global Labour University Working Papers, Maio 2010. (Paper, 09). Disponível em: <http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Working_Papers/GLU_WP_No._9_portuguese.pdf> Acesso em 05 de outubro de 2016.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington: 1990. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org/external.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

BOITO JR, Armando. A burguesia no Governo Lula. En publicación: **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Agosto 2006a. ISBN: 987-1183-56-9

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **O Brasil sem Miséria**. 2014. Disponível em:< http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf> Acesso em: 12 de mai. 2016.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em:<<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 28 de mar. 2015.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília, 2013. <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/pdf/Indicadores%20de%20Desenvolvimento%20Brasileiro-final.pdf>>. Acesso em: 18 de abr. 2016.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **As Transformações no Sistema Monetário Internacional**². Ipea, 2013. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/identem/624/As%20Transforma%C3%A7%C3%B5es%20no%20Sistema%20Monet%C3%A1rio%20Internacional%20-%20Cintra%20et%20alli%20-%202013.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 de set. 2017.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf. Acesso em: 30 de mar. 2016.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social de Combate a Fome (MDS). **Plano Brasil sem Miséria, jun. 2011 a jun. 2014**. Disponível em: <https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/caderno_resultados_3_anos_plano_brasil_sem_miseria_portugues_semlogo.pdf>. Acesso em 18 de abril. 2017.

CHESNAIS, François. **A mundialização do Capital**. São Paulo: Editora Xamã, 1999.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). **Panorama Social de América Latina/CEPAL (2004)**. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1221/S0480609_es.pdf?sequen e=1&isAllowed=>>. Acesso em 02 de fev. de 2015.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). **Panorama Social de América Latina, 2014**. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37706>. Acesso em: 30 de mai. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). **Notas de la Cepal: Panorama Social de América Latina (2002-2003)**. Nº 31. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36439/NOTAS31_es.pdf?sequence=1>. Acesso em 01 de fev. de 2015.

CRUZ, Maria da Conceição da Silva. **Política de Assistência, Bolsa Família e combate a pobreza no Brasil**. Relatório de Pesquisa de Iniciação Científica. Universidade Federal da Paraíba, 2015 p. 1-29.

GOMES, Cláudia M. Costa O neodesenvolvimentismo brasileiro e o programa de reformas de combate à pobreza na era Lula. **Projeto de Pesquisa**. CNPq/MCT/UNIVERSAL 14/2014. UFPB/João Pessoa.

_____. Cláudia M. Costa Um balanço crítico das teses centrais do novo desenvolvimentismo no Brasil. **Projeto de Iniciação Científica**. UFPB/CNPQ. João Pessoa, 2015. 13 p.

_____, Cláudia M. Costa, SOUZA, Ana Karoline Nogueira de e LIMA, Ana Manoela da Silva. **A reprodução da pobreza e da desigualdade no Brasil contemporâneo**. Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social; v. 1, n. 1 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. In **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out/dez. 2012.

_____, Reinaldo. Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão do atual modelo brasileiro de desenvolvimento. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

JANUZZI, M. **Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias**. São Paulo: Anablume, Fapesp, 2002. p.53-71.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Imperialismo, fase superior do capitalismo**. São Paulo: Global, 1989.

LIMA, Ana Manoela da Silva. **O fetichismo da renda enquanto critério para auferir a pobreza e a desigualdade no Brasil**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal da Paraíba.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro 3. O processo global da produção capitalista. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 1983.

_____, **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro I. Vol.1, 20. ed. Trad. Reginaldo Sant' Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In.: **Revista Katálysis**. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/04.pdf>>. Acesso em: 15/07/2013.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de e CASTRO, Fábio Ávila. **O topo da distribuição de renda no Brasil: Primeiras estimativas com dados tributários e comparação com**

pesquisas domiciliares (2006-20212). Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol 58, nº 1, 2015, pp. 7 a 36.

_____, Marcelo; BRITTO, Tatiana e SOARES, Fábio. **Transferência de renda no Brasil**. Novos Estudos, 79, novembro de 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/01.pdf>>. Acesso em fev. de 2017.

MÉLO, Jéssica Maria de Souza. **Fim de ciclo de desenvolvimento no Brasil**: perda de hegemonia dos governos Lula-Dilma e inflexão neoliberal frente aos direitos do trabalho. Dissertação. João Pessoa – UFPB, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2015**. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/MDG2015_PT.pdf>. Acesso em: 09 de fev. 2016.

Plataforma política social: Caminhos para o Desenvolvimento. Por um Brasil Justo e Democrático: **O Brasil que queremos, subsídios para um projeto de Desenvolvimento Nacional**. Vol II, 2015. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wpcontent/uploads/2015/09/porumbrasiljustoedemocratico-vol-02.pdf>>. Acesso em 15 de fev. de 2016.

POCHMANN, Marcio. **O Mito da Grande Classe Média**: capitalismo e estrutura social. São Paulo: Boitempo, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. **A política social brasileira no séc. XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo, Cortez, 2008.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES-SN). **Relatório destrincha desigualdade social no Brasil**. 27 de out. 2017. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=9065>>. Acesso em: 16 de nov. 2017.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social**: diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Cortez, 2013.

SOUZA, Ana Karoline Nogueira de. **O Transformismo à Brasileira** – a hegemonia lulista em presença. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, 2017.

SOUZA, A. K. N.; GOMES, Cláudia Maria Costa. **O Transformismo à Brasileira**: a Hegemonia Lulista em Presença. In: Colóquio Internacional Antonio Gramsci, 2017, Campinas- SP. Colóquio Internacional Antonio Gramsci, 2017. p. 1-9.

A EDUCAÇÃO PERMANENTE: DIREITOS E A INCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA IDOSA

Sara do Nascimento Martins

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Serviço Social, Programa de Extensão Universidade da Terceira Idade.
Belém - Pará

Regiane de Nazare de Sousa Rocha

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Serviço Social, Programa de Extensão Universidade da Terceira Idade.
Belém - Pará

Maria Leonice da Silva de Alencar

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Serviço Social, Coordenadora do Programa de Extensão Universidade da Terceira Idade.
Belém - Pará

Edinalva Pinto Poça

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Serviço Social.
Belém - Pará

RESUMO: O presente trabalho faz uma análise conceitual sobre o envelhecimento e a educação permanente, e também sobre a implementação das políticas sociais que foram cruciais para garantir e efetivação de direitos sociais da pessoa idosa. Levando em consideração que o envelhecimento populacional é um fenômeno mundial e, no Brasil desde a segunda metade do século passado, pois já são perceptíveis as mudanças na pirâmide etária e o aumento da

expectativa de vida da população brasileira. Aliado ao envelhecimento da população, também surgem novas expressões da questão social na medida em que essa população se encontra a margem de uma sociedade que prioriza pelo novo. A partir dessa realidade, a Universidade Federal do Pará, na década de 90, implanta o Programa Extensão Universidade da Terceira Idade- UNITERCI, no qual são desenvolvidos Projetos de Extensão como “A Terceira Idade em Educação Permanente em Áreas de Graduação na UFPA”, sendo o objeto de análise e elaboração do trabalho, nesse sentido discutir a educação permanente como um processo contínuo de aprendizagem e de ressignificação da pessoa idosa que favorece para a apropriação de novos conhecimentos, habilidades e a valorização da pessoa idosa, além de compreender a importância da intergeracionalidade para esses sujeitos.

PALAVRAS-CHAVE: Envelhecimento populacional, Inclusão Social, Educação Permanente.

1 | INTRODUÇÃO

Os estudos relacionados às questões sobre o envelhecimento estão cada vez mais inquietando os estudiosos, este fato se dá principalmente, pelo crescimento demográfico

da população mundial, de acordo com as projeções da Organização das Nações Unidas (ONU), estima-se que em 2025 a população de idosos triplique. No Brasil, o Censo de 2010 mostra que 7,4% do total da população possuem mais de 65 anos. E a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2013, informa 26.279 pessoas idosas.

Entende-se que o envelhecimento é um processo natural por fazer parte de um ciclo biológico (infância, adolescência, adulto e velhice) e universal porque todos os indivíduos estão sujeitos a esse ciclo, constituindo-se como uma experiência única e diferenciada para cada sujeito, portanto se distingue da categoria velhice que de acordo com Debert (2000, p. 50) “é um fato social e histórico – a variabilidade das formas de conceber e viver o envelhecimento” para a autora esta categoria é socialmente produzida e “as representações sobre a velhice, a posição social dos velhos e o tratamento que lhes é dado pelos mais jovens ganham significados particulares em contextos históricos, sociais e culturais distintos” (DEBERT. 2000 p. 50), ou seja, a velhice é uma construção social e cultural de cada sociedade e representada de acordo com os interesses produzidos em determinados espaços e épocas.

Ao levar em consideração a discussão sobre a causa da transformação do envelhecimento populacional e, por conseguinte a velhice em uma problemática social, a autora discorda do ponto de vista demográfico ao afirmar que “a transformação da velhice em problema social não é o resultado mecânico do aumento de pessoas idosas, como tende a sugerir a noção de ‘envelhecimento demográfico’” (DEBERT. 2000 p. 62), já para a autora Clarice Peixoto (2000, p. 70)

O que tornou a velhice um problema social foram, sobretudo as consequências econômicas, que afetaram tanto as estruturas financeiras das empresas – e posteriormente do Estado, com o advento das aposentadorias -, quanto às estruturas familiares, que até então arcavam com os custos de seus velhos, incapacitados para sustentar a si mesmos.

Deste modo, percebe-se que o envelhecimento enquanto problemática social vai além do viés demográfico e econômico, portanto é necessário analisar as múltiplas determinações envolvidas nesse processo, principalmente considerar a heterogeneidade deste segmento que incide diretamente na formulação das políticas públicas e sociais.

É necessário considerar que o processo de envelhecimento, seja do homem ou da mulher, traz particularidades que são próprias dessa categoria (perdas significativas como o desgaste físico, audição, visão, autoridade, dificuldade de locomoção, etc.) Além disso, percebe-se a exclusão social a ausência de papéis sociais, o que para o pesquisador Vicente Faleiros (2000) considera que ao se tratar da velhice é preciso considerar as perdas de funcionalidade, sociais e no processo de trabalho. Na sociedade capitalista se prioriza o aumento do capital em detrimento a produção das necessidades humanas do produtor, nessa lógica, para os donos dos meios de produção o sujeito velho está relacionado à invalidez, a incapacidade e para o sistema

se torna improdutivo, por se tratar de um meio que é preciso ser ágil, dessa forma, retira a pessoa velha do sistema produtivo – a aposentadoria. Peixoto (2000, p. 71) afirma que,

a velhice dos trabalhadores está vinculada à invalidez, ou melhor, à incapacidade de produzir. A partir dessa lógica, o patronato empresarial instituiu as caixas de aposentadorias, cuja finalidade principal era reduzir os custos de produção, pois se “desfaziam” dos velhos trabalhadores, cujos salários já não compensavam o rendimento que tinham.

Desde então, a autora reafirma que a noção de velho sempre esteve atrelada à decadência e é confundida com a incapacidade para o trabalho, deste modo é associada aos indivíduos velhos e pobres. Já a noção de idoso está relacionada ao sujeito de direitos, sendo está considerada uma palavra menos estereotipada,

o termo ‘idoso’ serve para caracterizar tanto a população envelhecida em geral, quanto os indivíduos originários das camadas sociais mais favorecidas. [...] esta designação deu outro significado ao indivíduo velho, transformando-o em sujeito respeitado. (PEIXOTO, 2000, p. 73)

Esse novo panorama demográfico, provoca a necessidade de elaboração e efetivação por parte do Estado, de Políticas Públicas voltada as demanda dessa população, bem como, a realização de Programas e Projetos que possam garantir a inserção de idosos em atividades com possibilidades de melhoria no seu desempenho social, intelectual, interpessoal, na qualidade de vida e reconhecimento enquanto sujeitos de direitos.

Para a efetivação e reconhecimento da pessoa idosa, enquanto sujeito de direitos no Brasil, esse processo passa por diferentes momentos históricos, tanto para o reconhecimento das demandas da sociedade, quanto para o respaldo legal como respostas a elas. Inicialmente na Constituição Federal de 1988, que faz alusão a pessoa idosa em alguns artigos, bem como, assegurando o direito de assistência social e estabelece o dever da família, da sociedade e do Estado em garantir o direito de participação, dignidade, bem-estar e o direito à vida da pessoa idosa.

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 2016, pág. 133)

Apesar dessa referência na Constituição assegurando direitos ao idoso, há a necessidade de um leque jurídico voltado para as especificidades e demandas desse público. A Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que trata da Política Nacional do Idoso (PNI) que em seu primeiro artigo define como objetivo “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade” (PNI,2010, pag. 5).

Após 10 anos, é constituída a Lei 10.741/03, reafirma a lei 8.842/94, mas traz em seu corpo jurídico medidas protetiva. Com isso, o Estatuto visa garantir de forma específica os direitos fundamentais do idoso, enfatizando diversas políticas sociais, em relação a política de saúde, no Art. 2º estabelece que

O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. (ESTATUTO DO IDOSO, 2003)

Nessa perspectiva cabe ressaltar que no Estatuto do Idoso também prevê a importância da interação dos idosos no meio social, apoiando a inclusão dos mesmos em ambientes científicos e incentivando a educação permanente ao longo da vida, como mostra o Art. 25º.

As instituições de educação superior ofertarão às pessoas idosas, na perspectiva da educação ao longo da vida, cursos e programas de extensão, presenciais ou a distância, constituídos por atividades formais e não formais.

Parágrafo único. O poder público apoiará a criação de universidade aberta para as pessoas idosas e incentivará a publicação de livros e periódicos, de conteúdo e padrão editorial adequados ao idoso, que facilitem a leitura, considerada a natural redução da capacidade visual (ESTATUTO DO IDOSO, 2003).

É importante ressaltar que as Instituições de Ensino Superior, já apresentavam preocupação com a pesquisa e o debate sobre o envelhecimento populacional, por isso as Universidades da Terceira Idade no Brasil se apoiam no Art. 25º para legitimar suas ações extensionistas. O primeiro modelo do Programa da Universidade da Terceira Idade surgiu em meados da década de 70, pelo pesquisador Pierre Vellas, em Toulouse na França, e na década de 80 este programa se caracterizou pelo caráter educacional, fundamentado no sistema universitário tradicional. Este modelo tornou-se referência para a implantação dos Programas de Extensão nas Universidades no Brasil. No Pará, em 1991 a Universidade Federal do Pará, implanta Instituto de Ciências Sociais Aplicadas e coordenado pela Faculdade de Serviço Social o Programa de Extensão no Instituto de Universidade da Terceira Idade.

2 | A UNITERCI E A INCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA IDOSA

O Programa de Extensão Universidade da Terceira Idade – UNITERCI é um espaço de sociabilidade à pessoa idosa, com a finalidade de desenvolver e descobrir potencialidades e refletir a participação desses atores sociais, como sujeitos históricos e detentores de direito, e assim, ressignificar a velhice. O Programa se constitui de 04 (quatro) projetos de extensão “Atualização Cultural na Terceira Idade”; projeto Extensão “Corpo, Movimento e Qualidade de Vida na Terceira Idade”; Projeto de Extensão “Terceira Idade na Amazônia Arte e Cultura” e o Projeto de Extensão “A

Terceira Idade em Educação Permanente em Áreas de Graduação na UFPA”.

Deste modo, a ênfase deste trabalho é voltada para o Projeto de Extensão “A Terceira Idade em Educação Permanente em Áreas de Graduação na UFPA”, o objetivo do projeto é oportunizar a atualização de conhecimentos, descoberta de novas habilidades, valorização da pessoa idosa, além de compreender a intergeracionalidade, como um processo que por si só, promove a igualdade entre as gerações, pois a partir do convívio entre jovens e a pessoa idosa em sala de aula pode-se emergir um relacionamento baseado no diálogo e no respeito entre as diferenças etárias.

O projeto desenvolve atividades em colaboração com diversas faculdades da Instituição para incluir os idosos nas disciplinas ofertadas na condição de alunos ouvintes, para troca e atualização de conhecimentos, além de facilitar a intergeracionalidade entre os envolvidos nas atividades. O projeto também atua com a colaboração da Faculdade de Engenharia Mecânica, no qual são desenvolvidos cursos de informática nas modalidades: básico e avançado, através da Ação Inclusão Digital, uma vez que o desenvolvimento do meio técnico científico e informacional proporcionou o avanço das tecnologias, concomitante ao processo de estigmatização do acesso ao meio tecnológico, deste modo, a finalidade é atualizar os conhecimentos dos mesmos e a descoberta de novos saberes por meio de ferramentas como, computadores, redes sociais etc, (dados retirados dos relatórios anuais das atividades). Essas ações possibilitam o exercício da autonomia e independência do idoso participante.

Nessa perspectiva, a educação enquanto direito fundamental é cabível de diversas formas a demanda da pessoa idosa, cabendo ao projeto de extensão oportunizar o acesso ao âmbito acadêmico como facilitador de habilidades e competências por meio das atividades exercidas em sala de aula juntamente com os estudantes de graduação da Universidade Federal do Pará.

Segundo Brandão (2007) Entre os gregos sempre se conservou a ideia de que todo o saber que se transfere pela educação circula através de trocas interpessoais, de relações física e simbolicamente afetivas entre as pessoas (p.38), portanto, a educação se constrói como mecanismo não apenas de repassar conhecimentos em ambiente institucional, mas responsável pela construção de seres humanos críticos, da relação estabelecida entre as pessoas, através da construção de conhecimentos e respeito enquanto seres sociais de uma demanda específica.

A educação é uma prática social (como a saúde pública, a comunicação social, o serviço militar) cujo fim é o desenvolvimento do que na pessoa humana pode ser aprendido entre os tipos de saber existentes em uma cultura, para a formação de tipos de sujeitos, de acordo com as necessidades e exigências de sua sociedade, em um momento da história de seu próprio desenvolvimento (BRANDÃO, 2007, p.73-74).

De acordo com Neri (1993, p. 39) “[...] Existem várias realidades de velhice referenciadas a diferentes condições de qualidade de vida individual e social”. A educação para pessoa idosa se torna fundamental enquanto mecanismo de indispensável aquisição de saberes, repercutindo na vida desses de maneira a

propiciar significativas transformações. É nessa direção que a educação permanente adquire grande significado, pois para os atores sociais do projeto a compreensão enquanto ser social que vivencia o processo de envelhecimento humano está na ideia de uma educação entendida por meio da concepção de que os seres humanos são seres inacabados, possuidores de história e constituídos de papéis sociais. No dizer de Freire:

É na inclusão do ser, que se sabe como tal, que se funda a educação como processo permanente. Mulheres e homens se tornaram educáveis na medida em que se reconheceram inacabados. Não foi a educação que fez mulheres e homens educáveis, mas a consciência de sua inclusão é que gerou a educabilidade (Freire, 1997, p. 64).

Entende-se que a inclusão da pessoa humana e seu entendimento desse reconhecimento possibilita a busca de conhecimentos e a efetividade de uma educação permanente viável, sendo de suma importância o entendimento desse processo a pessoa idosa, não sendo um meio para sua distração, lazer, mas atrelando – se ao propósito político, crítico, social.

Numa proposta pedagógica de educação permanente direcionada a adultos maduros e idosos, mas que pode abranger todas as idades, os envolvidos são o investigador-educador e o educando-ator, coparticipantes no processo de indagar e refletir acerca de sua própria realidade para descrevê-la e explicá-la, gerar conhecimento e atuar sobre ela. Isso porque, à medida que o homem reflete sobre o seu contexto e responde aos seus desafios, ele se compromete, cria cultura, constrói a si mesmo e torna-se sujeito. (PALMA, 2000 apud CACHIONI; NERI, 2004,p.111).

Atualmente, as novas tecnologias têm ganhando novas proporções e isso se dá principalmente pelo o avanço técnico, científico e informacional na sociedade capitalista, estes avanços implicam diretamente na criação de novos meios de comunicação, como o acesso as redes sociais, entretanto, nem todos tem acesso a estes meios, como os idosos que se encontram em um grupo socialmente excluídos pelo fato de não terem acesso à essas tecnológicas, por isso ressalta-se a importância de incluir e atualizar os conhecimentos das pessoas idosas das novas formas de tecnologias, é necessário instrumentalizar essa parcela da sociedade para acompanhar a evolução tecnológica e desenvolverem projetos específicos para essa faixa etária pois, a cada dia que passa, é perceptível que mais os idosos se interessam em se adaptar a essa nova realidade, afinal até simples ações como realizar movimentações bancárias ficou diferente do que costumava ser. O uso de novas tecnologias está em todos os espaços, de hospitais à feira, e quem não se adapta a sua utilização se torna obsoleto no próprio contexto social.

É nessa perspectiva que se baseia as ações do projeto, por meio das ações de inclusão digital para as pessoas idosas, através das modalidades básico e avançado. No inclusão digital básico são inseridos os idosos que tem pouca ou nenhuma habilidade com os meios tecnológicos, para que haja essa aproximação e eles possam iniciar o aprendizado. Já no Inclusão digital na modalidade avançado, são inseridos idosos que

já tem contato com as tecnologias mais que precisam aprimorar seus conhecimentos, porém sempre respeitando o tempo de aprendizado de cada um.

O resultado é uma pessoa idosa bem informada e atualizada em relação as novas tecnologias, pois passa a acessar as redes sociais criando novos meios de comunicação, ampliando suas redes de amizade, facilitando sua comunicação e a manutenção das relações sociais com familiares e amigos, além de poder ter sua independência na hora de encarar um caixa eletrônico e fazer movimentações bancárias por meio do celular ou computador, ou seja, o efeito desse aprendizado é uma pessoa idosa mais autônoma e interligada através dos meios digitais.

Entretanto o maior ganho social promovido pelo projeto é a troca de experiências vividas com os mais jovens, valorizando os saberes que os idosos trazem com eles em um movimento contínuo de ensino e aprendizagem, nesse meio ocorre as relações intergeracionais entre os envolvidos nas atividades, e essa relação é fundamental para que haja troca de saberes, repassando assim para outras gerações os saberes que são compartilhados através dessas relações sócio históricas.

Deve-se destacar que a convivência entre idosos e alunos em sala de aula faz muita diferença para a sociedade, pois ao longo de muitos anos vem se transmitindo uma ideia de que a velhice é homogênea e negativa, esse conceito leva os indivíduos e acreditar que a velhice é igual para todos. Debert (2012) expõe que,

A tendência contemporânea é rever os estereótipos associados ao envelhecimento. A ideia de um processo de perdas tem sido substituída pela consideração de que os estágios mais avançados da vida são momentos propícios para novas conquistas, guiadas pela busca do prazer e da satisfação. As experiências vividas e os saberes acumulados são ganhos que oferecem oportunidades de realizar projetos abandonados em outras etapas e estabelecer relações mais profícuas com o mundo dos mais jovens e dos mais velhos.

Essa aproximação entre as diferentes gerações no meio acadêmico é fundamental pois promove uma verdadeira revolução na sociedade na forma de pensar a velhice pois a convivência entre os atores leva a uma mudança de comportamento e a quebra de estereótipos que os jovens em sua maioria trazem consigo em relação a velhice.

Para Barros (2006), a questão das gerações é compreendida como um processo que tende a promover a sociabilidade e experiência de vida de diferentes grupos sociais e etários. E numa perspectiva mais ampla, é potencializadora de transformações sociais, reforço da cidadania, passível de criar meios para a qualidade de vida das pessoas idosas, através da participação e atividade no meio social.

A inserção dos idosos em sala de aula proporciona a eles e aos alunos de graduação uma educação diferenciada, onde todos ensinam e aprendem e cada um contribui com seu conhecimento durante o período de convivência e todos logram experiências que os constroem socialmente. Alencar, (2008, p. 129), assinala que, “a educação, é um dos meios para vencer os desafios e preconceitos impostos aos idosos pela sociedade, possibilitando-lhes e oferecendo-lhes a busca do bem-estar físico, emocional e conscientizando-os de seu papel na sociedade”.

O Estatuto do Idoso no art. 3º inciso IV (LEI Nº 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003) enfatiza, “viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso com as demais gerações”.

E no art. 21º, parágrafo §1º, destaca que, “Os cursos especiais para idosos incluirão conteúdo relativo às técnicas de comunicação, computação e demais avanços tecnológicos, para sua integração à vida moderna”. (ESTATUDO DO IDOSO, BRASIL 2003).

Nesse contexto, o projeto propicia as relações intergeracionais que vem sendo vivenciadas no ambiente acadêmico, incentivando, ampliando e proporcionando o convívio entre as diferentes faixas etárias, e favorece aprendizagens tecnológicas para as pessoas idosas.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O benefício para sociedade se dá por meio das relações de respeito que são geradas entre os atores sociais, pois ocorre a quebra de velhos paradigmas em relação à pessoa idosa, tanto no âmbito acadêmico quanto familiar e na sociedade como um todo, nesse espaço acontece também o predomínio da cultura digital pelas pessoas idosas, e o ganho de diferentes saberes por parte dos mais jovens através da troca de experiências com os alunos idosos, que objetivam, sobretudo, à promoção, a autoconfiança, e a autoestima da pessoa idosa.

Esses resultados só enfatizam a importância que projetos como esse tem para a sociedade, que por sua vez está em consonância com a legislação e cumpre com seu papel junto a sociedade no fortalecimento de direitos sociais para a inclusão digital e consequentemente social da pessoa idosa.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Maria Leonice da Silva de. **Aposentadoria e velhice**: representações sociais de idosos aposentados. 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém.

BARROS, Myriam Lins de. **Família e Gerações**, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é Educação**. São Paulo, Editora: brasiliense, 2007. Coleção Primeiros Passos; 20.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, Centro gráfico, 1988.

_____, **Lei nº 10741 de 3 de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do idoso. Brasília, 2003

Lei nº 8842 de 4 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso. Brasília, 1994

CAMARANO, A. A. **Envelhecimento da população brasileira: uma contribuição demográfica**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 858).

CACHIONI, Meire; NERI, Anita. **Educação e gerontologia: desafios e oportunidades**. Revista Brasileira de Ciências do Envelhecimento Humano, Passo Fundo, p. 99-115, jan./jun. 2004.

_____, **Universidade da Terceira Idade: história e pesquisa**. Revista Temática Kairós Gerontologia, 15 (7), 01-08, dez. 2012. Online ISSN 2176-901X. Print ISSN 1516- 2567. São Paulo (SP), Brasil: FACHS/NEPE/PEPGG/PUC-SP.

DEBERT, Guita, Grin, **A Reinvenção da Velhice: Socialização e Processos de Re-privatização do Envelhecimento** 1ª ed, 2ª Reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade São Paulo: Fapesp, 2012.

_____, **Antropologia e o estudo dos e das categorias de idade** In: BARROS, Myriam Moraes Lins de Barros (org.) Velhice ou Terceira Idade? Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

FALEIROS V. P. **Envelhecimento no Brasil do século XXI: transições e desafios**. Argumentum, Vitória, v. 6 n. 1, jan. 2014. Disponível em:file:///C:/Users/HOME_ICSA/Downloads/DialnetEnvelhecimentoNoBrasilDoSeculoX XI-4834947%20(1).pdf>. Acesso em: 10 out. 2018

FREIRE, P. (1997). **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. Rio de Janeiro (RJ): Paz e Terra.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro. 2013.

PEIXOTO, Clarice. **Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho, velhote, terceira idade...** In: BARROS, Myriam Moraes Lins de Barros (org.) Velhice ou Terceira Idade? Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. **PNAD 2013**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013> Acessado em: 05 de outubro de 2018. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1988.

POÇA, E. P.; MARTINS, S. N.; ROCHA, R. N. S. **A Educação Permanente para Idosos no Fortalecimento de Direitos Sociais**. In: 6º Encontro Internacional de Política Social 13º Encontro Nacional de Política Social, 2018, Vitória. Anais eletrônicos... Vitória: UFES, 2018. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/EINPS/article/view/20126/13458>. Acesso em: 10 out. 2018

PROGRAMA DE EXTENSÃO UNIVERSIDADE DA TERCEIRA IDADE. Projeto A terceira idade em educação permanente em áreas de graduação na UFPA. **Relatório**. Pará, 2018. Relatório.

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL

Ketnen Rose Medeiros Barreto

Universidade Federal Fluminense/Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional/Serviço Social de Campos
Campos dos Goytacazes/RJ

RESUMO: Este artigo constitui-se numa discussão sobre a ideia de controle social a partir dos estudos realizados junto ao Programa de Pós Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ), concluído em maio de 2017, que teve como ponto de partida a investigação dos interesses em disputa, expressos na participação da sociedade civil no cotidiano do controle social da Política de Assistência Social, refletindo os projetos societários apontados na correlação de forças presentes ao “jogo democrático”, cujo objetivo central é analisar os consensos e dissensos no segmento da sociedade civil ao longo da trajetória histórica do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Campos dos Goytacazes, RJ ao longo dos seus vinte anos de história(1996 a 2016).

PALAVRAS-CHAVE: Sociedade civil; Democracia; Controle social.

ABSTRACT: This work constitutes a systematization of the thesis presented and defended by the Graduate Program in Social

Service of the University of the State of Rio de Janeiro (PPGSS / UERJ) in May 2017, which had as its starting point the research of the interests of the civil society in the daily social control of the Social Assistance Policy, reflecting the corporate projects indicated in the correlation of forces present to the “democratic game”, whose central objective is to analyze the consensus and dissent in the segment of the civil society along the historical trajectory of the Municipal Council of Social Assistance (CMAS) of Campos dos Goytacazes, RJ during its twenty years of history (1996 to 2016).

KEYWORDS: Civil society; Democracy; Social control

1 | INTRODUÇÃO

Como marco jurídico, a Constituição Federal de 1988 representou, após quase três décadas de ditadura militar, a luta e a resistência de grupos e movimentos sociais em prol da democracia que, além da derrubada do regime militar, conquistaram a instauração de importantes espaços participativos e democráticos como: eleições diretas, plebiscitos, conselhos deliberativos, orçamentos participativos e outros canais institucionais de participação popular. Entre as conquistas constitucionais obtidas no âmbito dos direitos

sociais, ressaltamos a reconfiguração das políticas públicas brasileiras, sobretudo a de proteção social enquanto Seguridade Social. No campo da seguridade social a política de assistência social encontra-se regida pelos princípios da Constituição Federal de 1988, da descentralização político-administrativa, da universalização e da participação popular, enquanto consolidação das novas formas da relação entre Estado e sociedade civil que alteraram a gestão das políticas públicas em nosso país.

A realidade brasileira tentou, no plano jurídico, equiparar-se à política dos países desenvolvidos, adotando uma nova concepção de gestão pública que tão logo a Constituição Federal de 1988 fora promulgada, já sofria os ataques do projeto neoliberal numa incorporação à contrarreforma do Estado, trilhando os caminhos da terceirização e do repasse de suas responsabilidades à sociedade civil.

É importante lembrar que, historicamente, o Brasil se consolidou numa nação economicamente dependente do capital estrangeiro, pertencente à periferia do capitalismo mundial, marcado por um Estado patrimonialista, focalista e nada redistributivo, visto que, até 1988, todas as políticas sociais no país se davam exclusivamente sob a forma de contribuição direta em que o acesso a bens, serviços e benefícios ocorria através dos descontos financeiros nos salários dos trabalhadores formais.

Destacamos que o Estado brasileiro não pode ser considerado como um Estado de Bem-Estar Social, tanto por sua natureza periférica, responsável pela cultura política da não redistribuição social, quanto por sua inserção tardia no processo de industrialização dentro do sistema capitalista. Para países como o Brasil, que não pertence ao centro do capitalismo mundial, a análise a respeito da proteção social requer considerar inicialmente a condição de pertencimento à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento.

Mesmo tendo avançado consideravelmente no processo de industrialização durante o século XX, por exemplo, o Brasil não foi capaz de abandonar as principais características do subdesenvolvimento, tais como a disparidade na produtividade setorial e regional e a permanência de grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho (POCHMAMM, 2007, p. 94).

Ao se pensar a democracia brasileira, conforme constituída na Constituição Federal, podemos analisar que, após sua promulgação em 1988, não se estabeleceram relações sociais democráticas capazes de contemplar como horizonte a emancipação humana. Ao contrário, viu-se a regulamentação dos direitos sociais não como forma de igualdade entre os cidadãos brasileiros, mas submetida à lógica do mercado financeiro mundial, conformando o caráter periférico de nosso país.

As reflexões estabelecidas ao longo deste artigo cumprem a função de apresentar o processo investigativo, voltado para o conhecimento dos interesses que perpassam o controle social da Política de Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes, RJ; e a participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social, enquanto espaço de consensos e dissensos.

Através do estudo de caso, retratamos o significado do controle social, a partir dos sujeitos que participam diretamente CMAS, como representante da sociedade civil, cujas experiências foram recuperadas aqui, enquanto dados para se pensar os conflitos presentes neste espaço. A pesquisa de campo percorreu o conhecimento e análise dos grupos que compõe a sociedade civil do CMAS (representantes de entidades prestadoras de serviços sócio-assistenciais, representantes de classe, representantes das entidades formadoras e usuários) em suas formas de participação e articulação enquanto espaço democrático, procurando avançar no entendimento de suas características, antagonismos e confrontos entre seus atores.

Assim as questões analisadas ao longo deste artigo, buscam avançar para além da realidade aparente, na apreensão de contradições veladas por aparências fenomênicas que perpassam os espaços democráticos, como no caso dos conselhos, procurando desvelar os interesses, enquanto consensos e dissensos inerentes a representatividade dos diversos atores que assumem as cadeiras da sociedade civil no referido conselho.

2 | SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Ao se pensar a democracia brasileira, conforme constituída na Constituição Federal, podemos analisar que, após sua promulgação em 1988, não se estabeleceram relações sociais democráticas capazes de contemplar como horizonte a emancipação humana. Ao contrário, viu-se a regulamentação dos direitos sociais não como forma de igualdade entre os cidadãos brasileiros, mas submetida à lógica do mercado financeiro mundial, conformando o caráter periférico de nosso país.

Faz-se mister enfatizar que o entendimento de democracia não pode ser confundindo com a concepção de democracia burguesa que, para obtenção e manutenção da hegemonia, recorre à efetiva participação das massas, reforçando os interesses da burguesia liberal.

A perspectiva de uma maior participação social sob o paradigma da democracia representativa no Brasil pós-1988, resultou das reivindicações dos movimentos sociais e setores da classe trabalhadora, garantindo-lhes direitos sociais, mas que não se estenderam a partilha do poder econômico e político. O sufrágio universal passou a ser defendido como instrumento de igualdade entre os cidadãos, como condição fundante para concretização efetiva do princípio democrático consagrado pela Constituição Federal.

Contudo a luta por melhores condições de vida, abarcada por movimentos dos trabalhadores, ao ser acampada como uma luta pela democracia e pela derrubada do regime militar, fora descaracterizada de suas perspectivas de transformação societária.

Entende-se a perspectiva de democracia enquanto estratégia de emancipação humana, com vistas à superação do sistema capitalista, defendida pela teoria de Marx e repensada por Gramsci (no início do séc. XX), ao enfatizar que esta não pode se dar

sob uma ordem social que aliena e aprisiona o homem ao processo de exploração.

Na perspectiva marxista, o conceito de emancipação é um processo social que está estreitamente ligado à liberdade, não na ausência de interferência como pressupõe o pensamento neoliberal, mas enquanto “múltiplo desenvolvimento das possibilidades humanas e a criação de uma forma de associação digna da condição humana” (BOTTMORE, 1988 .p.123-124).

Neste processo, expressam as ideias de Coutinho (1997) enquanto autor marxista que nos alerta para o equívoco quando se fala em “democracia burguesa”, já que esta seja resultado das lutas e movimentos operários em prol da participação social, o que seria um contrassenso aos interesses capitalista da burguesia. Essa contradição só pode ser superada, segundo o supracitado autor,

(...) a medida que a socialização da participação política se expresse numa crescente socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica na superação da ordem social capitalista (COUTINHO, 1997, p. 12).

Numa análise crítica do processo de redemocratização brasileira, Coutinho (1993) afirma que a Constituição de 1988 revela a falta de hegemonia na sociedade brasileira, expressando dois projetos de sociedade “ocidental” (no sentido gramsciano): o da democracia de massa, que buscava representar organicamente as classes subalternas, consistindo na busca da unidade dentro da heterogeneidade; e o liberal-corporativismo, caracterizado por interesses múltiplos, de forma pulverizada.

As lutas políticas que aglutinaram forças dos mais variados setores da sociedade civil caminharam para o reconhecimento legal da participação social e abriram canais de inserção direta da sociedade civil no controle social de parte das políticas públicas (entre elas a de Seguridade Social), mas sob os limites da democracia burguesa.

Mota (1995) reforça a ideia de que um processo de transição “pelo alto”, a favor dos interesses das elites brasileiras, que marcou a década de 1980, combinada às pressões populares, foram fundantes para o avanço da democracia no Brasil. Contudo, não foram suficientes para consolidar o protagonismo das massas, dadas as tendências regressivas, principalmente a partir da influência do projeto neoliberal em nosso país, na década posterior.

A redemocratização brasileira, atrelada à dinâmica capitalista mundial de crise econômica (reflexo da crise do petróleo nos anos 1970) nos anos 1980 e 1990, desdobrou-se num conjunto de reformas políticas macroeconômicas, com base no Consenso de Washington, enquanto estratégia de enfrentamento político e econômico dos países de capitalismo avançado. Sob a dinâmica do capitalismo mundial, a crise nos países centrais é integrada aos países periféricos como se atingisse a todos da mesma forma, desconsiderando as desigualdades econômicas e políticas existentes entre estes e o contexto histórico de cada país.

Apoiada pela burguesia nacional composta em sua maioria pela oligarquia agrária (uma elite política oriunda dos grandes proprietários rurais e pecuaristas),

o Estado ditatorial chegava a seu fim, com total descontrole financeiro das contas públicas e com expressivo aumento da dívida externa e do desemprego, recorrendo aos credores internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI), para a busca de empréstimos financeiros.

O projeto neoliberal, ao reforçar as leis de mercado, impondo a privatização das estatais, abertura comercial, desmantelamento dos serviços públicos, subordinou os valores democráticos nacionais ao grande capital e sufocou os valores da justiça social tão defendidos pelos movimentos sociais e sindicais dos anos 1970 e 1980.

Nesta dinâmica passa-se a discutir a extensão do conceito de sociedade civil adotado por diferentes formas de pensamento, servindo para justificar concepções antagônicas de mundo e sociedade. A apropriação do termo sociedade civil de forma generalizada nos aponta para a urgência de conferir uma maior qualificação do conceito, a partir do resgate de diferentes significados a este atribuído.

Para entendermos as formas principais pela qual o conceito de sociedade civil vem sendo reivindicado, dentro daquilo que Gohn (2003) denomina de “Confluência perversa”, ou seja, hoje um conceito de múltiplos significados e entendimentos, usado para justificar projetos políticos divergentes. A sociedade civil é o âmbito principal da disputa de interesses, espaço político por excelência e arena da luta de classes, um campo de dissonâncias, enfrentamentos e correlação de forças, ora para reforçar o exercício da hegemonia, ora pra enfraquecer os consensos historicamente estabelecidos.

A sociedade civil é entendida, portanto, como o terreno de disputas pelo poder econômico, político e ideológico, conforme concebida por Gramsci, configurando-se num espaço de correlação de forças onde se pode concretizar o consenso enquanto legitimação da ordem vigente, mas também pode se dar o questionamento, a crítica e a luta de classes.

Tal discussão serve de embasamento para pensarmos criticamente o processo de redemocratização brasileira, buscando o entendimento sobre democracia e os projetos societários em disputa a este vinculado, onde o conceito de sociedade civil se justifica tanto para a autonomia dos cidadãos, quanto para a desestatização das políticas públicas, sob o discurso neoliberal da terceirização, onde o conceito de democracia foi esvaziado de seu conteúdo social, nada mais tendo a ver com a distribuição de poder social ou econômico entre as classes.

Assim democracia hoje no Brasil pode ser entendida em termos sob os limites da cidadania passiva, ou na melhor das hipóteses, como os direitos dos indivíduos de assegurar algumas proteções contra o poder de outros. Esse processo de domesticação, ou neutralização da democracia, que a transforma em uma democracia formal, não poderia ter sido possível sem o capitalismo (WOOD, 2004, p. 45).

3 | A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REPRODUÇÃO DAS CONTRADIÇÕES DA RELAÇÃO CAPITAL-TRABALHO

O item anterior serve de base para pensar o controle social democrático no interior da sociedade capitalista, em especial na política de assistência social, cuja trajetória no Brasil ao longo das duas últimas décadas, vem sinalizando para os dilemas centrais que acompanham seu desenvolvimento como um direito social.

Para tanto, é necessário que as interpretações estruturalistas, que pensam as políticas de modo unilateral, ou seja, apenas como estratégia de garantia da hegemonia por parte do Estado ou como produto da pressão dos trabalhadores sejam ultrapassadas.

Ambas concepções não abarcam as políticas no processo de correlação de forças, que cumprem a função econômica de reduzir custos no processo produtivo e a função política de cooptação e legitimação da ordem capitalista. A essência das políticas sociais se relaciona às várias formas de expressão da questão social, da qual os efeitos são determinantes no processo de exploração da mais-valia.

No âmago das relações de produção e reprodução do capital que as políticas sociais se inserem como expressão dos interesses de classes, não apenas por questões econômicas, mas também como estratégia de direção intelectual hegemônica da burguesia.

As políticas sociais estimulam a mais-valia socialmente produzida enquanto mediação entre a taxa de lucros e o valor do trabalho, à proporção que se configuram como estratégias da burguesia, para atender a pressão dos trabalhadores, através do Estado e se originam a partir do reconhecimento deste na relação capital x trabalho, sob a dinâmica da reprodução capitalista.

Dentre estas, destacamos a assistência social, como integrante do conjunto de políticas de proteção social, que embora não nasça como iniciativa do Estado capitalista, à medida que nas sociedades pré-capitalistas havia ações de caráter solidarista, fora historicamente sendo consolidada como estratégia de manutenção da ordem social capitalista.

A assistência por meio de ações pulverizadas, historicamente, era realizada pela família, atrelada a iniciativas da igreja na defesa de valores como solidariedade, fraternidade e caridade, aos mais necessitados e desprovidos de suas capacidades físicas e mentais para provir sua subsistência.

A assistência social ganha neste contexto de redução do papel do Estado na reprodução ampliada do capital uma dimensão maior, à medida que se propõe a atender as necessidades sociais dos trabalhadores cada vez mais expropriados dos meios de produção.

A assistência social enquanto política de proteção social se constitui uma estratégia de regulação do capital, que num contexto de crise estrutural busca garantir, ainda que minimamente, a sobrevivência dos desempregados para que retornem ao

processo produtivo, consistindo assim numa reprodução da superpopulação relativa. Nestes termos Boschetti (2016, p. 123), nos fala em “políticas de ativação”, enquanto medidas de desestruturação do trabalho determinantes para reestruturação capitalista em contexto de crise do capital, reforçando a primazia do trabalho a qualquer custo. As “políticas de ativação” buscam amenizar os efeitos da degradação do trabalho, através de soluções imediatistas e ao mesmo tempo perversas, que levam os sujeitos a aceitarem as novas regras do mercado de trabalho. No âmbito da assistência social, as “políticas de ativação”, reforçam a ideia de que a renda do trabalhador deve provir da venda da força de seu trabalho e que a assistência (ainda que tida como direito), se coloca como uma ajuda temporária, validando o antigo discurso de que o „trabalho dignifica o homem”, mesmo sabendo que nem todos disponibilizaram de postos para trabalhar.

No campo da seguridade social a política de assistência social encontra-se regida pelos princípios da Constituição Federal de 1988, da descentralização político-administrativa, da universalização e da participação popular, enquanto consolidação das novas formas da relação entre Estado e sociedade civil que alteraram a gestão das políticas públicas em nosso país. Assim, baseando-se nos moldes do Estado de Bem-Estar Social dos países de capitalismo central, a Política de Seguridade Social brasileira se reconfigurou a partir de 1988, enquanto mediação entre Estado e sociedade, definida a partir de três princípios básicos: - Universalização: ruptura com a cidadania meritocrática propôs regulamentar em seu texto princípios como a universalidade na cobertura das políticas sociais; o reconhecimento dos direitos sociais e a afirmação do dever do Estado como agente responsável pelas ações de proteção social; - Descentralização: implica na divisão do poder executivo nas três esferas de governo, principalmente nas instâncias municipais e o Controle Social que configura-se na representação da sociedade civil no controle e fiscalização das políticas públicas. Contempla a participação dos cidadãos na implementação e gestão das políticas sociais, cujo intuito é garantir a transparência das ações governamentais e a efetiva participação popular na gestão pública, como veremos melhor no que se segue.

4 | CONTROLE SOCIAL E OS CONSENSOS E DISSENSOS NA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Os conselhos se constituem em instâncias políticas de caráter permanente, órgãos colegiados que tem como principal atribuição, propiciar a participação da sociedade civil na implementação, deliberação e controle das políticas públicas. Estes vêm se configurando como espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade, com potencial para a publicização de diferentes interesses e discursos, de modo que possam ser confrontados e negociados; ou seja, são espaços de expressão pública

dos conflitos presentes nas relações sociais e de decisões coletivas vinculadas a uma área de política pública.

Historicamente, no Brasil o controle social é visto como a forma que o Estado brasileiro enquanto representante da classe burguesa, utilizou para exercer seu poder e obter a reprodução social de classes dominadas. Contraposto a este entendimento ressaltamos o controle social como a “capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população. (CORREA, 2002, p.121).

O caráter deliberativo e fiscalizador impõem aos conselhos gestores de políticas públicas um importante papel na construção e consolidação da democracia, através do exercício da participação, sobretudo na área da Assistência Social, cujo desafio ao longo dos anos 1990, foi ultrapassar a ambiguidade que se remete a duas concepções básicas: a primeira diz respeito ao controle do Estado sobre a sociedade civil e a segunda da sociedade civil sobre o Estado (CORREIA, 2002, p.120).

Tal dicotomia se deu num contexto emblemático, onde a sociedade civil aparece como um conjunto de diferentes grupos e segmentos, opostos ao Estado, dotada de valores positivos e capaz de representar os interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública.

A expansão dos conselhos revela a magnitude que o controle social tomou no Brasil, enquanto participação da sociedade civil, paralelamente expressa os dilemas da correlação de forças presente a uma dada política pública. É fato que passada a efervescência dos movimentos sociais dos anos 1980, que culminaram com a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988, vimos que a separação entre Estado e Sociedade Civil, cedeu lugar a uma relação de parceria, de negociação e ação conjunta, conforme propunha o projeto neoliberal nos anos 1990.

A incorporação do projeto neoliberal, cuja proposta centra nos princípios do Estado Mínimo, estimulou a participação da sociedade civil conforme exigências dos organismos internacionais, de modo que esta foi “obrigada” a assumir os custos da crise, passando a desenvolver ações, programas e serviços sociais de responsabilidade estatal. Assistimos assim junto ao crescimento dos conselhos, a expansão do chamado “terceiro setor”, que colocado à parte do Estado, se configura como,

(...) ações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que assumem as funções de resposta às demandas sociais solidariedade, voluntariado, auto responsabilização e individualização (substituindo os valores de solidariedade social e universalidade e direito dos serviços, típico de “Bem-estar” (MONTANO E DURIGUETTO, 2011, p. 306).

No município de Campos dos Goytacazes, um importante município da região norte-fluminense, que historicamente constitui-se como um forte centro político e econômico do Estado do Rio de Janeiro e do país desde o período colonial, quando foi referência para o Brasil. Trata-se de uma de uma “cidade economicamente rica”, mas que não produz sua riqueza, cujo grupos políticos se revezam políticos se perpetuam

na liderança do poder local, através dos repasses de programas populistas e benesses individuais que reforçam a figura do “ benfeitor”.

A tradição do cacique ou do coronel, hoje vestindo gravata e dotados de poderosos apoios de grupos financeiros é simplesmente uma realidade. Em outros termos, os chamados caciques são os que mantêm o município subordinado às políticas centralizadoras, tanto do Estado como dos grupos privados (DOWBOR, 2008, p. 60).

Através do estudo de caso realizado junto ao Conselho Municipal de Assistência Social, foi possível apreender que o controle social neste espaço é marcado por contradições e interesses em disputa, entre os grupos que compõe a chamada sociedade civil. Especificamente, entre aqueles que representam grupos de movimentos sociais e entidades de classes, voltadas para a mobilização social e lutas coletivas e, que por isso buscam politizar o espaço do controle social; e aqueles em defesa dos usuários, como no caso das entidades prestadoras de serviço sócio assistenciais, que exercem um controle social corporativo e voltado a interesses mais específicos, como vimos nas discussões que se remetem ao conveniamento e à aprovação desta instituições no CMAS.

Ressaltamos que, a busca pelo consenso que se dá no CMAS, contraria ao entendimento gramsciano sobre conflitos em torno de um de projeto da classe subalterna, que deveriam ultrapassar o momento „econômico-corporativo”, para o ético-político”, em busca de superação da racionalidade capitalista, o que se vê são articulações políticas, que não alteram a relações de poder já existentes e que se configuram em “mediações possíveis”.

É neste sentido que o diálogo no espaço do controle social é apontado no estudo realizado (assim como nos dados obtidos na pesquisa documental) como sinônimo de consensos, que se fazem (ou deveriam se fazer) não somente entre poder público e sociedade civil, mas entre os diferentes grupos que compõe a sociedade civil, revelando que a participação social vem sendo posta lado, perdendo espaço pela luta pela sobrevivência, pela resistência e por pautas já ultrapassadas anteriormente, que agora retomam a agenda política, frente a desconstrução de direitos antes adquiridos.

Vê-se um processo de dissolução na perspectiva dos movimentos sociais mais amplo, onde há repressão (ainda que velada) sobre os grupos e setores mais críticos da sociedade, o que afeta qualitativamente a participação dos sujeitos e a inserção destes em espaços de representação política.

A baixa representação dos usuários apontada em nosso estudo de caso (corroborada pelas análises das atas pesquisas), trata-se de uma expressão dos traços mais perversos do assistencialismo, além do vínculo de dependência que produz a exclusão política da massa nos espaços participativos. Este esvaziamento é reflexo de uma vida marcada por privações que condicionam os sujeitos e os afastam de sua condição de cidadania, tornando-os reféns da classe dominante. Trata-se de uma realidade onde os sujeitos se tornam desmotivados da participação, desacreditados

das mudanças e, ao mesmo tempo vulneráveis as políticas públicas imediatistas.

Em relação aos dissensos, entendemos que no interior da sociedade civil, estes não se dão exclusivamente em função dos interesses conflitivos que se expressam entre os diferentes grupos da sociedade civil. Nem tampouco pela interferência das entidades sócio assistenciais, que pressionam para tornar seus discursos dominantes em relação a demais representações (como a entidades de classe de trabalhadores do SUAS e as instituição formadoras) sob a justificativa de garantia do direito do usuário; mas enquanto defesa de interesses divergentes entre os conselheiros da sociedade civil que ao invés de apontarem para uma luta coletiva em prol de questões mais amplas que garantam a democracia para além dos interesses do Estado liberal.

Assim, através dos substratos de depoimentos coletados ao longo do nosso estudo de caso, ressaltamos que entre os principais pontos de divergências entre a sociedade civil, está a ocupação das vagas CMAS, que se dá nas disputas entre as entidades pertencentes a sociedade civil na concorrência pelas vagas no conselho durante os fóruns.

Fica claro que no CMAS, os dissensos não representam o debate de ideias divergentes, capazes de processar a construção de consensos voltados para a contra hegemonia; Os dissensos no CMAS são sim defesas corporativas de ideias que se conflitam quando os representantes da sociedade civil se sentem ameaçados em lideranças e buscam entre seus pares o seu fortalecimento.

Tanto através das atas, quanto dos discursos proferidos nas entrevistadas, foi possível constatar que os consensos, assim como os dissensos se dão entre os grupos que compõe o segmento da sociedade civil e que buscam manter-se hegemônicos dentro da mesma; ou seja, buscam ser articular entre si e tornarem-se mais fortes no segmento da sociedade civil, como tem sido no caso das entidades socioassistenciais ao longo dos últimos fóruns de assistência social. Também, nos momentos de articulação desta, para garantir as verbas de convênios. O mesmo se aplica às entidades de classe, que vem ao longo de várias gestões lutando pela garantia da participação dos trabalhadores do SUAS, mas não conseguem um trabalho de base que potencialize a participação dos técnicos que trabalham na rede sócio assistencial no município no espaço do conselho.

Nessa perspectiva, os consensos e dissensos se dão nos espaços do CMAS mais como uma forma de expressão da sociedade civil num espaço de controle social, que como uma coalização de ideias num processo de contra hegemonia, no sentido de mudanças e transformações societárias.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se pensar a democracia brasileira, conforme constituída na Constituição Federal, pode-se verificar que, após sua promulgação em 1988, não se estabeleceram

relações sociais democráticas capazes de contemplar como horizonte a emancipação humana. Ao contrário, viu-se a regulamentação dos direitos sociais não como forma de igualdade entre os cidadãos brasileiros, mas submetida à lógica do mercado financeiro mundial, conformando o caráter periférico de nosso país.

Faz-se mister enfatizar que o entendimento de democracia apreendido neste artigo não se confunde com concepção de democracia burguesa que, para obtenção e manutenção da hegemonia, recorre à efetiva participação das massas, reforçando os interesses da burguesia liberal.

Pensar o controle social sob as bases da democracia brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, exigiu-nos uma reflexão teórica mais aprofundada das questões fundantes que perpassam a relação Estado e sociedade civil, no interior do sistema capitalista. Neste processo, o conhecimento do conceito de democracia e sociedade civil, sob os projetos políticos e econômicos a estes vinculados, são imprescindíveis para situarmos teoricamente o que norteia as experiências democráticas de participação da sociedade civil na discussão do controle social da política de Assistência Social.

O controle social da assistência social no CMAS de Campos dos Goytacazes, buscando a representatividade da sociedade civil, nos espaços políticos por excelência e arena da luta de classes, levou a identificação desta num campo de dissonâncias, enfrentamentos e correlação de forças, que ora reforça o exercício da hegemonia dominante na sociedade capitalista, ora enfraquece os consensos historicamente estabelecidos.

Tal compreensão deu-se atrelada após análises e reflexões do processo histórico-social, na qual a sociedade civil do CMAS de Campos dos Goytacazes, assume seu espaço no controle social, como no caso dos conselhos deliberativos de políticas públicas, cujo papel na construção e consolidação da democracia, vêm revelando um forte caráter deliberativo e fiscalizador das recursos públicos, numa estratégia de consolidação da democrática representativa; em especial no CMAS de Campos dos Goytacazes, RJ, onde ainda não conseguiu se implantar como um espaço de participação social, no sentido de aproximação dos sujeitos que realmente acessam esta política, como nos apontou este estudo.

Tal fato pôde ser constatado através da não participação dos usuários no CMAS e das relações sociais historicamente construídas e apresentadas em uma sociedade hierarquicamente organizada, que o poder econômico e político se coadunam. Verificamos que a participação das classes sociais subalternas, se dão de modo limitado e cerceado, seja por receio a represálias ou perdas de benefícios, o que a nosso ver reforça ainda mais o poder das elites políticas desse país, em especial as locais.

Nesse estudo de caso foi possível observarmos o poder hegemônico das elites e o afastamento dos usuários da assistência social. Tal questão serviu para nos retratar os limites presentes ao exercício da democracia brasileira, em especial a

hegemonia dos que insistem em preservar o patriarcalismo de gerações passadas na concentração do poder político e econômico de Campos dos Goytacazes, ainda que a esta, seja “dada” o direito de participar.

REFERÊNCIAS

BARRETO, K.R.M. **Os Consensos e Dissensos na participação da sociedade civil no processo de controle social: um estudo de caso dos interesses em disputa no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Campos dos Goytacazes/RJ**. Tese (Doutorado em serviço social) - Faculdade de Serviço Social, UERJ, p.350.2017.

BOTTOMORE, T. B. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRAVO, M. I. S.; CORREA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CORREIA, M. V. C. Que controle social na política de Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano 23, v. 1, n. 72, p. 119-145, 2002.

COUTINHO, C. N. Socialismo e democracia: a atualidade de Gramsci. In: AGGIO, A. (org.). **Gramsci, a vitalidade de um pensamento**. São Paulo: Unesp, 1998.

DOWBOR. L. **O que é poder local?** ed. rev. e atual. Jul. 2008. Disponível em: <<http://www.dowbor.org/08podlocal.doc>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época, n. 84).

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.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica do serviço social, n. 5.)

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o Capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2004.

A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA / MG

Nelson Machado Pinho Junior
Ednéia Alves de Oliveira

RESUMO: Este artigo é resultado de uma pesquisa documental, realizada no período de 2015 a 2016. A coleta de documentos se deu através de sites e documentos de sites oficiais da prefeitura de Juiz de Fora e visitas sistemáticas às diversas instituições responsáveis pela implementação da política de geração de emprego e renda no município. O objetivo era fazer um levantamento dos programas e projetos em desenvolvimento na cidade e para qual público eles eram destinados, corroborando a hipótese de que tais políticas são direcionadas a jovens, na sua maioria, pobres e da periferia, promovendo renda baixa e não inserção no mercado de trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho. Políticas públicas. Programas de emprego.

ABSTRACT: This article is the result of documental research, conducted throughout the years 2015 and 2016. The collection of documents was made through systematic visits to various institutions responsible for implementation of the employment and income generation policy in the city of Juiz de Fora, Minas Gerais. The goal was to make a survey of the programs and projects under development

in the city and to which audience they were intended, which corroborates the hypothesis that such policies are aimed at young people, mostly poor and from suburbs, promoting low income, instead insertion in job market.

KEYWORDS: Work. Public policies. Employment programs.

1 | INTRODUÇÃO

Este trabalho é parte de um estudo documental sobre as políticas de geração de emprego e renda desenvolvidas nos últimos cinco anos no município de Juiz de Fora. Consideramos esse um tema pertinente pelo fato de que o desemprego é hoje um dos maiores problemas sociais da humanidade. Seu aumento se deu a partir do esgotamento do padrão fordista/keynesiano; que tornou evidente a crise estrutural do capital.

Nos anos 1990 o processo de reestruturação produtiva introduziu novas tecnologias, aumentando o trabalho morto e diminuindo ainda mais a oferta de empregos. Ao mesmo tempo as contrarreformas estruturais também afetaram os trabalhadores, à medida que promoveram flexibilização de contratos e aumento de impostos, diminuindo o poder de compra dos trabalhadores e precarizando

as condições de vida e trabalho dos mesmos (OLIVEIRA,2012). As medidas de contenção dos gastos públicos, associadas às mudanças no padrão organizativo das empresas provocaram uma perda do poder aquisitivo dos trabalhadores e um aumento irreversível do desemprego, ampliando a superpopulação relativa e gerando uma massa de trabalhadores “supérfluos” e “desnecessários” ao processo produtivo.

A partir de então as agências multilaterais delinearão estratégias para reversão do quadro de desemprego que previam o investimento em programas de geração de emprego e renda tanto para países centrais quanto periféricos. No caso do Brasil, consideramos que as políticas de emprego e renda têm se tornado um mecanismo paliativo de responder ao endêmico problema do desemprego nos últimos anos. Seguindo as orientações das agências multilaterais, estas políticas têm primado por difundir uma lógica de culpabilização dos sujeitos pela sua condição, apostando em saídas individuais como a defesa do empreendedorismo, da (re) qualificação ou ainda oferecendo renda aos mais pobres, em especial aos jovens da periferia, através de programas de renda, que apenas reforçam o legado assistencialista da política social nos países da periferia.

Nestes países, de acordo com Oliveira (2012), as políticas de emprego objetivam mascarar a realidade do desemprego como resultado da própria dinâmica de acumulação do capital, na sua fase atual, quando se agudiza o processo de reestruturação produtiva e a introdução de novas tecnologias, aumentando o trabalho morto e fazendo ampliar de forma significativa a superpopulação relativa, sobretudo na sua parte estagnada. É sobre este segmento da classe trabalhadora que se destina as políticas de emprego, pois são os mais afetados pela dinâmica da acumulação.

2 | A POLÍTICA DE EMPREGO EM JUIZ DE FORA

O trabalho sempre representou um elemento central na vida humana. Desde o início da civilização, homens e mulheres sempre tiveram no trabalho um elemento de organização social, determinando a vida nas comunidades. Esta constatação permitiu a Marx (2013) considerar que uma sociedade baseada na figura de Robinson Crusóé é inviável, pois elimina o caráter coletivo do trabalho e, conseqüentemente, seu elemento social. Ou seja, para esse autor o trabalho se configura como a constituição do ser social, um momento marcado pela ruptura do seu estágio natural, permitindo que homens e mulheres modifiquem a natureza extraído dela coisas úteis e ao mesmo tempo transformando sua consciência. Pela sua ação teleológica, o ser social se diferencia dos demais animais, sendo capaz de pensar e elaborar o produto de seu trabalho antes de sua construção. Por se constituir como um ato histórico, homens e mulheres transformam não somente os objetos, mas transformam-se a si mesmo, possibilitando a emancipação humana. Este caráter libertador do trabalho foi sendo, no decorrer da história, solapado e o trabalho foi se transformando em objeto

de subordinação de um homem sobre outro, como nos revela os longos períodos de escravidão e de servidão, permitindo a riqueza de determinados grupos sociais e o entendimento do trabalho, principalmente o trabalho manual, como elemento de inferioridade. Nas sociedades burguesas a exploração do trabalho se torna mais evidente, apesar da aparente relação de liberdade estabelecida pela compra e venda da força de trabalho. Não é por acaso que esta forma de organização social tem gerado um debate profícuo sobre a categoria trabalho, um debate bastante atual, mas que os teóricos da sociedade burguesa procuram naturalizar, numa tentativa de situar o trabalho como uma atividade meramente laborativa, sem nenhuma correlação histórica e conflitual.

Para Marx (1988), o trabalho é fundamental no processo de produção da riqueza, e neste percurso analítico, Marx buscou explicitar a constituição do trabalho como mercadoria e, portanto, como produtor de valor de troca. Como o objetivo central da sociedade capitalista é a geração de riqueza via produção de mercadorias, se torna fundamental que esta mercadoria seja transformada em objeto de troca e de lucro. É necessário que ultrapasse o seu caráter apenas de valor de uso para se tornar uma mercadoria com caráter de valor assegurando a acumulação de capital via apropriação de mais-valia sobre o trabalho gratuito. Este decréscimo dos fatores subjetivos em detrimento dos fatores objetivos amplia a acumulação de capital, pois tende a aumentar a parte do capital constante à custa do capital variável. Este momento é caracterizado pela expansão da concentração e centralização do capital.

Para além da concentração/centralização, a acumulação vai impor uma dinâmica peculiar na relação capital constante e capital variável. Ou seja, o progresso da acumulação amplia a composição orgânica do capital e diminui relativamente a parte do capital variável empregado na produção capitalista. Quanto mais o capitalista investe em meios de produção, menor será o emprego da força de trabalho, ou da parte variável do capital. Ao contrário, quanto maior a grandeza do capital global menor a incorporação de força de trabalho. Isto não significa que a produção tende a diminuir, ela simplesmente passa a depender menos da força de trabalho e mais da utilização de meios de produção.

É necessário que a acumulação do capital global seja acelerada para absorver um número adicional determinado de trabalhadores ou mesmo, em virtude da constante metamorfose do capital velho, para continuar ocupando os trabalhadores que se encontram desempregados. Ademais, essa acumulação crescente e a própria centralização causam novas mudanças na composição do capital ou nova redução acelerada de sua parte variável em relação à constante. Essa redução relativa da parte variável do capital, acelerada com o aumento do capital global, e que é mais rápida do que este aumento, assume, por outro lado, a aparência de um crescimento absoluto da população trabalhadora muito mais rápido que o do capital variável ou dos meios de ocupação dessa população (MARX, 2013).

A acumulação capitalista, portanto, sempre necessita da geração de uma força de

trabalho desnecessária, excedente relativamente, para além das suas necessidades de expansão. Este movimento de expulsão ou de inserção dos trabalhadores depende do dinamismo do processo de acumulação. Em alguns momentos a força de trabalho ocupada será mais demandada em face da expansão de alguns ramos da produção, ora esta força de trabalho será reduzida pelo emprego de mais tecnologia. O que é interessante destacar é o fato de que neste modo particular de produção, o trabalhador é quem vai produzir os mecanismos de constituição de sua própria “exclusão”. Isto é, com a acumulação do capital produzida por ela mesma, a população trabalhadora produz em volume crescente, os meios que a tornam relativamente supranumerária” (MARX, 2013, p. 706).

Desde o início da industrialização, o capital vem aprimorando suas técnicas para extrair maior produtividade do trabalho sem despendar maior quantidade de capital. Por isto, em alguns momentos, lançam mão de estratégias para extrair maior produtividade a custos mais baixos como, por exemplo, substituição da força de trabalho masculina pela feminina ou infantil, aumento do ritmo e da intensidade do trabalho, utilização de força de trabalho menos qualificada, a introdução de máquinas etc.

Esta relação é mais visível quando se trata da substituição dos homens pelas máquinas. Ao contrário dos mecanismos elencados anteriormente, o uso capitalista da maquinaria expulsa homens, mulheres e crianças. Neste caso não há a substituição de uns pelos outros, mas de todos pelas máquinas, afetando a lei geral da oferta e da procura e provocando uma concorrência entre os próprios trabalhadores que passam a disputar entre si as vagas oferecidas no mercado de trabalho, garantindo a formação do exército industrial de reserva ou da superpopulação relativa.

Com o progresso da acumulação, a massa de riqueza social se amplia formando um *quantum* de capital adicional que precisa ser investido em outros setores produtivos. Mas estes novos investimentos devem ter à disposição grandes massas de trabalhadores para não comprometer os outros ramos da produção e manter os níveis dos salários baixos. Isto só pode ser possível com a formação da superpopulação excedente. A indústria moderna necessita deste movimento de transformação da massa de trabalhadores em desempregados ou em parcialmente empregados. Ou seja, produzir uma população excedente é elemento fundamental para responder às necessidades de expansão do capital.

Porém, a superpopulação relativa não é uma categoria monolítica, estável, onde se incluem determinados segmentos de trabalhadores e excluem-se outros. Pelo contrário, todo e qualquer trabalhador é parte dela durante o período em que está fora do mercado de trabalho. Lembramos que em nenhum momento da história do modo de produção capitalista existiram mecanismos de garantia plena de emprego para o trabalhador no mercado de trabalho. Sua inserção ou exclusão do mercado de trabalho depende dos momentos de crise e/ou de expansão do processo de industrialização, da pressão dos trabalhadores organizados ou ainda das políticas governamentais adotadas pelos governos dos diferentes países. Porém, para além destas situações,

Marx vai definir outras três formas em que a superpopulação relativa se manifesta. A primeira delas ele chama de flutuante. Nesta forma, o número de trabalhadores das fábricas, manufaturas, usinas siderúrgicas e minas pode aumentar ou diminuir, aumentando o número de empregados, porém não na mesma razão do aumento da produção.

A outra forma seria a constante migração do campo para a cidade, principalmente quando a agricultura introduz técnicas capitalistas e expulsa milhares de trabalhadores rurais que, por não encontrarem postos de trabalho na agricultura se voltam para as cidades em busca de oportunidade de trabalho, formando um excedente de trabalhadores também na área rural. Por último, tem-se a forma estagnada da superpopulação relativa representada pelos trabalhadores irregulares, cuja ocupação não se insere nem na grande indústria nem na agricultura. São os trabalhadores supérfluos, precários e temporários, mas que contribuem para a lógica da acumulação, pois pressionam o contingente de trabalhadores excedentes para cima. A superpopulação relativa estagnada divide-se em três grupos, os aptos para o trabalho, os filhos e órfãos dos indigentes e os incapazes para o trabalho. Nesta última categoria encontram-se as viúvas, idosos, deficientes físicos e mentais, os doentes e os mutilados.

É nesta fração da classe trabalhadora que se expande com maior rapidez a pauperização e a miséria. Mas é também parte essencial para o aumento da riqueza capitalista. Esta é para Marx, a “lei geral, absoluta, da acumulação capitalista” (2013, p.719,720). O aumento do pauperismo, portanto, está na razão direta da expansão da acumulação da riqueza. A pauperização atinge os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, haja vista que a relação salarial é sempre estabelecida como necessária a suprir as necessidades básicas do trabalhador e de sua família. Por isto, paralelo ao pauperismo dos excluídos do mercado de trabalho, assiste-se a um processo de precarização das condições de vida da população trabalhadora. O aumento da produtividade de trabalho produz uma maior pressão em torno dos trabalhadores, precarizando suas condições de existência. Na medida em que o capital acumula, faz-se necessário piorar as condições de vida do trabalhador, não importa sua remuneração. Ao extrair maior produtividade do trabalho, o capitalista transforma o trabalhador em fragmentos de ser humano, em apêndice da máquina. O trabalho passa a ser entendido como sofrimento, não importa se o trabalho é mais ou menos remunerado

É sobre esta parcela da população que são direcionadas as políticas de emprego. Estas podem ser classificadas em dois tipos. As políticas que visam prestar assistência financeira ao trabalhador desempregado são chamadas de políticas passivas, como o seguro-desemprego e o adiantamento de aposentadorias. As políticas ativas, por sua vez, são aquelas destinadas a demandas de trabalho com ações na qualificação profissional.

Nos países centrais, sobretudo nos que adotaram a política de bem-estar social, as políticas passivas foram mais frequentes, impedindo por algum tempo o aumento do

desemprego. Nos países periféricos, ao contrário, o incentivo ao empreendedorismo, a flexibilização de leis trabalhistas, mudanças nos tipos dos contratos e expansão da terceirização foram mais frequentes. Associado a esta flexibilização, devemos destacar que o Estado brasileiro sempre desenvolveu uma política social com caráter assistencialista, desconsiderando a proteção a todos os trabalhadores, excluindo, desta forma, aqueles fora do mercado de trabalho. Nesta lógica, o país cresceu, mas não promoveu políticas sociais abrangentes. Nem mesmo com a Constituição Federal de 1988 este quadro foi alterado, embora algumas mudanças na lei tenham ocorrido. Por outro lado, o legado do trabalho negro e escravo e os longos períodos de ditadura civil e militar, apenas reforçou esta lógica, haja vista que a legislação trabalhista se mostrou excludente e corporativa, favorecendo ainda uma estrutura sindical atrelada aos interesses do Estado. Conforme Oliveira (2017), o resultado foi a inexistência de um sistema de proteção social para os excluídos do mercado de trabalho e de uma política salarial que permitisse a inserção via mercado de consumo. Não por acaso, o quadro de desigualdade social, de pobreza e miséria no país não vem se alterando nos últimos anos, pelo contrário, cresce exponencialmente o segmento da superpopulação relativa, ampliando as políticas punitivas e repressivas ou ainda paliativas como as de geração de renda.

2.1 As políticas de geração de emprego e renda no município de juiz de fora

No caso de Juiz de Fora, as políticas de emprego e renda seguem as diretrizes da política nacional, que por sua vez, segue as orientações das agências multilaterais. O público a que se destinam são na sua maioria jovens e moradores da periferia. Conforme já salientado, nosso objetivo é uma apresentação sumária das principais políticas e programas desenvolvidos no município, sem qualquer pretensão, neste momento, de um debate mais profícuo sobre os processos avaliativos, os resultados alcançados, e o número de pessoas contempladas com as políticas supracitadas. Nossas informações foram obtidas através de correspondência eletrônica, consulta a documentos institucionais de base legal e *site* dos órgãos municipais responsáveis pela gestão e execução das políticas de emprego e renda na cidade, são elas: a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Geração de Emprego e Renda (SDEER) e a Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), revelando o mosaico de iniciativas e de órgãos municipais responsáveis pela mesma política.

De acordo com o *site* da Prefeitura de Juiz de Fora, a SDEER, regulamentada pelo Decreto nº 11.561, de 15 de maio de 2013 é subordinada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Possui 19 atribuições, sendo a primeira “formular e coordenar a política municipal de desenvolvimento econômico, trabalho e geração de emprego e renda e supervisionar sua execução, em sua área de competência” (JUIZ DE FORA, 2013).

Em visita à referida Secretaria, a assessoria de comunicação nos informou que a SDEER oferece um *site* de empregos, programas de orientação para o mercado

de trabalho e de incentivo ao empreendedorismo. Apesar de termos solicitado, não tivemos acesso à documentação referente aos projetos dos programas. Via *e-mail*, a assessora de imprensa encaminhou *links* com notícias sobre os serviços oferecidos, mas sem detalhar o funcionamento dos mesmos, assim como os objetivos, o público atendido, os resultados obtidos, entre outras informações. Os programas aos quais nos referimos são: JF Orienta, vinculado ao Portal JF Empregos, e o Você+empreendedor. O mesmo ocorreu quando buscamos obter informações sobre o funcionamento do “Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Geração de Renda” normatizado pela Lei nº 13.152, de 18 de junho de 2015. Apesar da existência do Conselho, não conseguimos constatar se seu funcionamento vem sendo utilizado para subsidiar a política de emprego e renda no município.

O **JF Orienta** vem no sentido de difundir conhecimento sobre as exigências de uma boa apresentação ao mercado de trabalho, como parte da aprendizagem profissional. Constitui-se em um projeto que objetiva levar informações e orientações a respeito de mercado de trabalho, postura profissional, elaboração de currículos e entrevistas de emprego. Tais conhecimentos são difundidos através do Portal JF Empregos e em eventos ligados à SDEER (JUIZ DE FORA, 2015; s/a).

O Portal **JF Empregos** se constitui em um *site* oficial da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) no qual são disponibilizadas informações sobre vagas disponíveis no mercado de trabalho. No portal é possível ao usuário acessar informações sobre ofertas de emprego, estágio, cadastrar currículos, bem como anunciar postos de trabalho e pesquisar por profissionais para ocupá-las. Vale ressaltar que o serviço é gratuito e aberto a todos os interessados. As pessoas com dificuldade de acessar o endereço eletrônico podem entrar em contato por meio telefônico, ou comparecer a alguma sede regional da Prefeitura Municipal portando Cadastro de Pessoa Física (CPF) e carteiras de identidade e trabalho (JUIZ DE FORA, 2015; s/a).

O Projeto “**Você + empreendedor**” se materializa em eventos realizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Geração de Emprego e Renda, em parceria com outras secretarias municipais e com o Sistema Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (Sebrae Minas). O evento objetiva oferecer consultoria a microempreendedores individuais no intuito de estimular a formalização destes. A programação destes eventos inclui palestras sobre cartão de crédito para microempreendedores, certificado digital, qualidade no atendimento, planejamento, benefícios previdenciários; bem como expedir alvará de microempreendedor individual (MEI). Em três edições realizadas no município, o projeto atendeu mais de 400 pessoas. Dessas, 205 saíram com o alvará de funcionamento como microempreendedor individual em mãos (JUIZ DE FORA, s/a).

Por *e-mail* com a SDS, conseguimos acesso à informações sobre alguns projetos e programas existentes no município. De acordo com a assessoria de comunicação da referida Secretaria, estão sendo desenvolvidos no município os seguintes “serviços e programas de geração de renda”: Casa da Menina Artesã; Casa do Pequeno Jardineiro;

Programa Municipal de Atendimento a Adolescentes (PROMAD); Agente do Amanhã; Poupança Jovem; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); e Pronatec Aprendiz (programa piloto), Pro Jovem Urbano e Soldado Cidadão. Vale ressaltar que os quatro primeiros programas são da Prefeitura de Juiz de Fora, mas coordenados pela Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), entidade civil sem fins lucrativos que desde 1985 atua no município com o propósito desenvolver projetos na área da Assistência Social¹. O Poupança Jovem é vinculado ao governo de Minas Gerais, e o Pronatec, Pro Jovem Urbano, Pronatec Aprendiz e Soldado Cidadão são programas desenvolvidos em parcerias com o governo federal.

O programa **Casa da Menina Artesã** é destinado a adolescentes do sexo feminino com idades entre 14 e 24 anos. Seu objetivo é promover a inclusão social por meio do curso de Formação em Artesanato e da Oficina de Trabalho de Produção Artesanal, com geração de renda, oferecendo formação sociopedagógica, oficinas e acompanhamento de profissionais das áreas de educação artística, serviço social e pedagogia (AMAC, s/a).

O programa **Casa do Pequeno Jardineiro** é voltado para adolescentes do sexo masculino, entre 14 e 24 anos, que estejam em “situação de vulnerabilidade pessoal e ou social”, prioritariamente com baixa escolaridade. No projeto são desenvolvidas atividades referentes à jardinagem, botânica, paisagismo e horticultura. Os alunos recebem bolsa aprendizagem, material didático, vale-transporte e alimentação a cada dois meses de curso. Caso apresentem bom desempenho após esse período, são contratados por um ano como aprendizes por empresas parceiras do programa (AMAC, s/a).

O **PROMAD** oferece capacitação profissional através de um curso de Formação em Serviços Administrativos para adolescentes de ambos os sexos que tenham entre 14 e 18 anos, que estejam “em situação de vulnerabilidade social” e com escolaridade mínima de 8º ano do ensino fundamental. Dependendo do desempenho apresentado há possibilidade de encaminhamento ao mercado de trabalho. O serviço ocorre em duas etapas: no primeiro momento o adolescente participa do curso, no qual a prioridade é desenvolver “habilidades sociais” de forma a prepará-lo para o mundo do trabalho; na segunda fase, o jovem “bem avaliado” garante a oportunidade de inserção no mercado de trabalho como “aprendiz em Serviços Administrativos” (AMAC, s/a).

O **Agente do Amanhã** é um projeto que se diferencia dos supramencionados por incluir adultos. Com o objetivo de gerar emprego e renda, trata-se uma parceria com a Votorantim Metais e o Instituto Votorantim e que oferece cursos gratuitos de capacitação para pessoas com idades entre 16 a 29 anos, que residam preferencialmente no bairro Igrejinha ou na região norte da cidade, região estratégica pelo adensamento industrial.

Nesse ponto, cabe salientar que os quatro programas supramencionados têm como forma de participação a solicitação no CRAS de referência do bairro do interessado. Ou seja, a comprovação da sua condição de morador da periferia e de ter baixa renda.

No caso do programa **Poupança Jovem**, seu objetivo é combater a evasão escolar oferecendo um benefício financeiro de R\$ 1.000 (mil reais) pela aprovação do estudante em cada série do Ensino Médio. No final, os participantes recebem 3.000 (três mil reais) mais os rendimentos da poupança. Ao longo do programa devem ser oferecidas atividades de aprendizagem, culturais, esportivas, de caráter comunitário e complementar, além de acompanhamento social. Para participar o aluno deve estar regularmente matriculado no Ensino Médio das escolas públicas estaduais de Juiz de Fora e procurar o Educador Social solicitando a adesão ao programa. O programa caracteriza-se, portanto, quase que exclusivamente, como um programa de geração de renda e incentivo ao estudo”.

O **Pronatec** é um programa de âmbito nacional e oferece cursos técnicos e profissionalizantes gratuitos. Os interessados devem ter idade acima de 16 anos e estarem inscritos no CadÚnico - cadastro de famílias do Governo Federal que busca identificar o grau de vulnerabilidade - além de possuir a escolaridade mínima prevista no catálogo de cursos do programa. Em Juiz de Fora, a SDS é responsável por realizar as pré-matrículas no período de inscrição determinado e os beneficiários do programa bolsa família têm prioridade.

Nesse sentido, há também o **Pronatec Aprendiz**, que é um programa piloto cujas vagas são ofertadas, prioritariamente, à jovens e adolescentes inseridos em serviços da Proteção Social Especial (casas de acolhimento institucional, em cumprimento de medidas socioeducativas etc.). Para a SDS a oferta de capacitação profissional poderá “contribuir para a superação de situações de vulnerabilidade e violações de direitos entre adolescentes e jovens pela dimensão da renda e pela inclusão social”. Podem participar jovens e adolescentes com idade entre 15 e 24 anos que frequentam a escola, após serem selecionados pelo serviço de Proteção Social Especial da SDS.

Existe ainda um programa de geração de emprego e renda ligado à Secretaria de Educação (SE): o **ProJovem Urbano**. O projeto promove qualificação na área de alimentação para jovens que possuam idade entre 18 e 29 anos e que não tenham completado o ensino fundamental. As atividades promovidas são cursos de cozinheiro auxiliar, repositor de mercadoria, chapista e ambulante. As inscrições são feitas na SE. Os benefícios do programa são: auxílio de R\$100 (cem reais) mensais para alunos com frequência mínima de 70% das aulas. Para as alunas que não têm com quem deixar seus filhos, são disponibilizadas cuidadoras pelo programa durante o período das aulas, que ocorrem na Escola Municipal Cosete de Alencar, no bairro Santa Catarina.

Projeto de iniciativa do Ministério da Defesa é o “**Soldado Cidadão**”. O programa criado em 2004 tem abrangência em todo o território nacional e visa qualificar através de cursos técnicos e profissionais nas áreas de telecomunicações, informática, construção civil, alimentícia e saúde, entre outras, os militares que estão prestes a se desligar das Forças Armadas. Os cursos são gratuitos e ministrados em parceria com instituições do Sistema S –como o Senai e o Senac – e outras entidades ligadas ao ensino profissional e técnico para militares que darão “baixa” do serviço ativo tenham

mais chances de colocação no mercado de trabalho (BRASIL, 2014).

Os cursos do Projeto Soldado Cidadão são realizados no horário do expediente e duram dois meses, com carga mínima de 160 horas. O Ministério da Defesa estima que pelo menos 67% dos beneficiados pelo programa acabam fazendo carreira na mesma área em que foram qualificados pelo projeto. Como a demanda pelas vagas do Soldado Cidadão é maior do que a oferta, a participação nos cursos acaba servindo como prêmio para militares com boa conduta ou que tenham condição econômica mais precária (BRASIL, 2014).

No caso de Juiz de Fora, o projeto supracitado é realizado em parceria entre o Exército Brasileiro e o Serviço Social do Transporte e Serviço Nacional de Aprendizagem do transporte (SEST/SENAT). O SEST/SENAT, no último ano, ministrou o curso de mecânico de manutenção automotiva. Durante o período de formação, os participantes passam por dois módulos: o básico, que possui aulas que englobam mudanças, como postura corporativa, meio ambiente, segurança no trabalho e empreendedorismo; e o específico, com conteúdos técnicos e fazem prática em oficina escola. Após aprovação em todos os módulos e preenchido o requisito de 75% de frequência mínima, os alunos recebem certificado do referido curso (SEST-SENAT, 2015a; 2015b).

Por fim, projeto de iniciativa de uma instituição privada sem fins lucrativos é o **Programa de Aprendizagem Profissional** desenvolvido pela Associação de Proteção à Guarda Mirim de Juiz de Fora, entidade criada pelo Rotary Club da cidade. O referido programa consiste em oferecer capacitação a adolescente de 14 a 18 anos incompletos, para que estes possam aprender o “que representa o mundo do trabalho” e para que a empresa receba um aprendiz mais adaptado ao funcionamento de uma empresa. Na Guarda Mirim, como é mais conhecida a Associação, os jovens aprendizes passam por 288 horas de aulas teóricas que abordam temas como informática, marketing pessoal, empreendedorismo, preparação para entrevistas, segurança, saúde e higiene no trabalho, planejamento pessoal e profissional, entre outros assuntos relacionados a atividades administrativas.

Concomitante ao período de qualificação, os adolescentes são encaminhados às empresas para realizarem atividades de iniciação ao trabalho por jornadas de seis horas diárias. O SENAC e SEST/SENAT ministram conteúdos específicos relacionados às empresas que os selecionou. O adolescente pode permanecer por um período de até dois anos como jovem aprendiz, período no qual a empresa que os contratou assume a responsabilidade da aprendizagem prática. Conforme descrição no site da Guarda Mirim:

A Guarda Mirim faz o monitoramento do processo para orientar o jovem quanto aos seus deveres e direitos, e o empregador, para ajudá-lo a lidar com os aprendizes, assim como indicar as áreas nas quais eles podem atuar, para que não corram riscos e, por fim, fazer com que sejam realmente aprendizes. Este monitoramento tem como objetivo garantir a qualidade da inserção do aprendiz na empresa, visando que o processo de aprendizagem esteja dentro da proteção da lei [nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000] (ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO À GUARDA MIRIM DE JUIZ DE FORA, s/a).

Diante do exposto, podemos contatar que as políticas desenvolvidas na cidade de Juiz de Fora estão em total consonância com as políticas de geração de emprego e renda no país. Tem caráter moralizador, pois visa como descrito acima, constituir nos jovens uma certa forma de comportamento, instituindo a noção de deveres e responsabilidades a serem cumpridas. Por sua vez, não existe uma avaliação dos resultados obtidos com tais iniciativas, mas o que se presencia é uma promoção da renda aos mais pobres, durante um certo período. A exigência de estar incluído no CAD único já traz em si a comprovação da situação de pobreza, estabelecendo critérios de renda para acesso a tais programas. Por outro lado, desconsidera a real situação do mercado de trabalho, em que as vagas não são para todos. Normalmente o trabalho oferecido tem remuneração abaixo daquela paga aos trabalhadores adultos, o que favorece mais as empresas que os adolescentes, pois os ganhos são pífios, permanecendo, portanto a situação de pobreza que originou tais programas. Desta forma, a política de emprego se configura como um paliativo para minimizar os impactos da pobreza, mas não retira os adolescentes e jovens da sua condição histórica de exclusão, reforçando o legado da política social brasileira como descontínua, fragmentada, seletiva e excludente.

3 | CONCLUSÃO

Nota-se que a tendência da política de emprego no Brasil é criar renda para aqueles que não serão inseridos no mercado de trabalho. Como salienta Gorz (1996), os únicos empregos que podem ser criados são aqueles que não são rentáveis, caso fossem remunerados. Estes empregos desapareceram no processo de reestruturação produtiva por serem empregos com baixa qualificação, manuais e de baixa produtividade. Portanto, é preciso gerar formas de inserção dos pobres através de programas assistenciais, subvencionando tais empregos e restabelecendo o pleno emprego, mesmo que sejam empregos precários, com baixa remuneração, sem direito algum e com horários e locais irregulares, mas que permitiria a subsistência mínima do trabalhador.

É o caso do Brasil cujos investimentos se resumem na implementação de programas voltados para os jovens ou para os trabalhadores de baixa renda como o Pro jovem e o Soldado Cidadão, só para citar alguns. Tais medidas não objetivam reverter o endêmico problema do desemprego, apenas apostam na capacidade individual do trabalhador, gerando um processo de responsabilização dos sujeitos que tendem a buscar nos cursos de formação e qualificação a saída para a questão do desemprego. Outra estratégia é a transferência de parcela da responsabilidade para a sociedade civil, como é o caso das ONGs e de entidades filantrópicas, reforçando o comunitarismo, tendência atual das políticas sociais no neoconservadorismo. O próprio Estado tem estimulado o desenvolvimento de atividades informais e empreendedoras como sendo uma forma de solução para a crise do desemprego e pela insuficiência

de geração de empregos no setor formal da economia, como vendedores ambulantes, empreendedores domésticos, trabalho infantil, revelando uma massa de excluídos do mercado formal de trabalho, o que por sua vez, tende a ampliar a superpopulação relativa. Neste caso a política de emprego atua em consonância com a política de assistência, no sentido de prover renda em contrapartida de oferta de trabalho, seja na frequência de cursos noturnos, nos programas de qualificação da força de trabalho, na prestação de serviços comunitários, etc. Neste caso, se difere, na prática, das propostas teóricas, pois não se enquadram nem nas políticas acessórias, nem nas ativas ou passivas, mas se configurando como meras políticas de transferência de renda, como demonstra o mosaico de programas e ações praticadas pela prefeitura da cidade de Juiz de Fora.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO À GUARDA MIRIM DE JUIZ DE FORA. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.guardamirimjf.com.br/institucional/emprego/menor/aprendiz/>> Acesso em: 02 de dez. de 2015.

BRASIL. **Sistema Nacional de Emprego - SINE**. Disponível em: <<http://www3.mte.gov.br/sine/oquee.asp>> Acesso em: 12 de jul. de 2015.

_____. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)**. Programa de disseminação de estatísticas do trabalho – PDET. 2015. Microdados. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/portal-pdet/home/>> Acesso em: 12 de jul. de 2015

_____. **Lei nº 10.097 de 19 de dezembro de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10097.htm> Acesso em: 02 de dez. de 2015.

_____. **Projeto Soldado Cidadão**. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2011/10/programa-oferece-formacao-para-soldados>> Acesso em: 09 de dez. de 2015.

GORZ, A. Direito ao trabalho versus renda mínima. *Serviço social e sociedade*, São Paulo, n.52, v.17, dez, p.76-80, 1996.

JUIZ DE FORA. **Decreto Nº 11.561, de 15 de maio de 2013**. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000036408> Acesso em: 12 jul de 2015

JUIZ DE FORA. **“JF Orienta” leva informações sobre elaboração de currículos e mercado de trabalho ao “Mundo Senai 2015”**. Disponível em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=51189>> Acesso em: 10 de nov. de 2015.

JUIZ DE FORA. **Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Geração de Emprego e Renda**. Disponível em: <<http://pjf.mg.gov.br/secretarias/sdeer/>> Acesso em: 13 de jul de 2015.

JUIZ DE FORA. **Serviços e programas de geração de renda da SDS** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <oliveiraedneia@ig.com.br; robsonamribeiro@gmail.com > em 15 de jun. de 2015.

JUIZ DE FORA. **Portal JF Empregos**. Disponível em: <<http://www.jfempregos.com.br/blog>> Acesso em: 12 jul de 2015

_____. **“Você + Empreendedor”** - Projeto facilita formalização de microempreendedores individuais. Disponível em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=50220>> Acesso em: 12 jul de 2015

_____. **“Você + Empreendedor” chega à região Sudeste**. Disponível em: <<http://www.jfempregos.com.br/blog/voce-empreendedor-chega-a-regiao-sudeste>> Acesso em: 12 jul de 2015

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Tradução: Rubens Enderle São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, E. A. **A política de emprego na Itália e no Brasil**: a precarização protegida e a precarização desprotegida. Curitiba, editora CRV, 2017.

_____. **Superpopulação relativa e “nova questão social”**: um convite às categorias marxianas. *Revista Katalysis*, Florianópolis, vol 13, n 2, p. 276-283, 2010.

_____. **A política de emprego no Brasil**: o caminho da flexinsegurança. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.11, p. 493-508, jul/set, 2012

SEST-SENAT. **Projeto Soldado Cidadão**. 2015^a. Disponível em: <<http://www.sestsenat.org.br/Imprensa/noticia/juiz-fora-projeto-soldado-06032015>> Acesso em: 09 de dez. de 2015.

SEST-SENAT. **Projeto Soldado Cidadão**. 2015^b. Disponível em: <<http://www.sestsenat.org.br/Imprensa/noticia/sest-senat-juiz-de-fora-inicia-nova-turma-projeto-soldado-cidadao-08052015>> Acesso em: 09 de dez. de 2015.

A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA CONTEMPORANEIDADE

Vivian Lúcia Rodrigues de Oliveira

Doutoranda do programa de pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e bolsista CAPES. E-mail: vivianoliveirajp@gmail.com. Concordo com a divulgação deste artigo.

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo explicar sobre a precarização do trabalho e discorrer sobre as suas expressões a nível mundial. Paratanto, referencia-se na teoria social crítica. Dessa forma, este trabalho perpassa a análise do fundamento da precarização do trabalho e a relação da superpopulação relativa com as expressões contemporâneas desse processo e seus rebatimentos sobre as classes trabalhadoras. Portanto, conclui-se que a precarização do trabalho é necessária à lucratividade do capital, pois é uma das formas intensificadas de extrair mais-valia e/ou lucro dos trabalhadores.

PALAVRAS-CHAVE: trabalho; reestruturação produtiva; precarização.

ABSTRACT: The purpose of this article is to explain the precariousness of work and discuss its expressions worldwide. For that, it is referred to in critical social theory. Thus, this work pervades the analysis of the precariousness of work and the relationship of

relative superpopulation with the contemporary expressions of this process and its refutations about the working classes. Therefore, it is concluded that the precariousness of labor is necessary to the profitability of capital, since it is one of the intensified ways of extracting surplus value and / or profit from the workers.

KEYWORDS: job; productive restructuring; precariousness.

1 | INTRODUÇÃO

Discutir sobre o trabalho e os seus desdobramentos na sociedade capitalista é remeter às expressões de exploração e precarização presentes neste contexto. Sabe-se que o trabalho é fundante da sociabilidade, pois nas palavras de Marx (1975, p. 202), “[...] é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza [...]”.

No entanto, o trabalho adquiriu características específicas no modo de produção capitalista. Portanto, tratar do trabalho abstrato é reconhecer que praticamente todas as atividades laborais foram mercantilizadas. Esta lógica mercantil remoldou relações de trabalho, criou novas atividades e necessidades, as

quais se intensificaram a partir do processo de reestruturação produtiva. Na verdade, a inovação é própria do sistema: para acumular há que se modificar e desenvolver estratégias ainda mais contundentes de exploração sobre o trabalhador.

A assertiva já era defendida pelo intelectual Karl Marx (1971), em que parafrazeando-o, o capital é trabalho morto, que como um vampiro suga o trabalho vivo da classe trabalhadora, isto significa que discutir as condições e relações de trabalho no capitalismo é, necessariamente, abordar sobre a precarização do trabalho.

Vale ressaltar que não se trata de buscar encaixar as categorias ontológico-explicativas nas expressões contemporâneas, mas de compreender e fazer as devidas mediações acerca de como as mesmas estão se reatualizando na realidade.

Nesse sentido, destaca-se a relevância da teoria social crítica para analisar o contexto social, tendo em vista a sua capacidade explicativa e alcance teórico. Portanto, pauta-se esta discussão primordialmente na precarização do trabalho contemporâneo, cujas expressões ocorrem a nível mundial, perpassando a negação de direitos das classes trabalhadoras e aumentando a superpopulação relativa.

2 | O FUNDAMENTO DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

A alienação é o fundamento da precarização do trabalho, pois é a partir da cisão entre o homem e o processo de trabalho, do produto do trabalho, de si e da relação com os demais que o trabalhador se vê obrigado a enfrentar as relações de trabalho a ele impostas, ou seja, relações de precariedade do trabalho. Isso porque a “dominação do capitalista sobre o trabalhador é, conseqüentemente a da coisa sobre o homem, do trabalho morto sobre o trabalho vivo, do produto sobre o produtor.” (Marx, 1978, p. 20).

Desse modo, entende-se que no modo de produção capitalista a condição de trabalho é sempre precária, porém, com a reestruturação produtiva isso intensifica-se, acarretando na precarização do trabalho. Com isso,

As transformações no universo do trabalho no capitalismo contemporâneo produz múltipla processualidade nas condições de vida e trabalho da classe trabalhadora, desproletariza o trabalho industrial fabril e amplia expressivamente o assalariamento no setor de serviços. Generaliza-se a subproletarização do trabalho, nas formas de trabalho precário, parcial, temporário, subcontratado, terceirizado, doméstico e informal. Verifica-se na atualidade uma significativa heterogeneização do trabalho, expresso, sobretudo, pela crescente incorporação do contingente feminino no mundo operário, mas também pela incorporação do trabalho infantil e pela presença significativa de força de mão de obra migrante, acompanhado de formas contemporâneas de degradação do trabalho, além da desespecialização ou desqualificação do operário industrial e da criação dos trabalhadores multifuncionais. (Antunes, 1998, 1999 *apud* CEOLIN, 2014, p. 250).

Dessa feita, observa-se que a precarização do trabalho guiada pela reestruturação produtiva tem assumido diversas feições e conduzido homens, mulheres e crianças a condições cada vez mais degradantes e inseguras de trabalho.

2.1 Reestruturação produtiva e precarização do trabalho

O período que antecedeu a reestruturação produtiva foi marcado pela

Crise econômica que, no início da década de 1960, atinge a maioria dos países latino-americanos e é, simultaneamente, uma crise de acumulação e de realização da produção. Ela se manifesta, por um lado, no estrangulamento da capacidade de importar os elementos materiais necessários ao desenvolvimento do processo de produção e, por outro, nas restrições encontradas para realizar essa produção. Ambos os fenômenos derivam do fato de a industrialização ter sido realizada com base na velha economia exportadora, sem que fossem realizadas as reformas estruturais capazes de criar um espaço econômico adequado ao crescimento industrial. (MARINI, 2010, p. 111).

Nessa trilha, apresentando-se como uma das estratégias de superação da crise, o processo de mundialização do capital proporcionou não só uma mudança na divisão internacional do trabalho, tendo em vista que empresas de países centrais passaram a se alastrar por todo o mundo, envolvendo-se, não raro, em atividades que outrora não exerciam, mas requisitou a compressão espaço-tempo (HARVEY, 2005), demandando conseqüentemente, novas atividades/profissões para realizar esta função.

Dessarte, pode-se inferir que a classe trabalhadora pertencente à superpopulação relativa sofre um processo de precarização entende-se que a demanda de trabalho não significa aumento da classe trabalhadora, porque conforme Marx (1985, p. 206), “[...] se, por um lado, sua acumulação [de Capital] multiplica a demanda de trabalho, por outro multiplica a oferta de trabalhadores mediante sua ‘liberação’”, e por isso, a existência do exército de reserva configura-se enquanto estratégia para pressionar os trabalhadores a intensificarem o seu ritmo de trabalho e submeterem-se a salários precários.

Desse modo, Maranhão (2008, p. 44) considera que a criação dessa superpopulação relativa precisa ser analisada como elemento necessário ao desenvolvimento capitalista e resultado dessa relação histórica e “[...] não como produto exterior, distúrbio do sistema de produção, ou mera inadequação da gestão estatal [...]”.

Assim, Marx (1985) compreende que essa superpopulação relativa é constituída pelas populações **flutuante** (trabalhadores ora atraídos ora repelidos pelos locais de trabalho), **latente** (composta por pessoas que não trabalham em indústrias e que esperam uma oportunidade para migrar e se firmar na mesma), **estagnada** (parte da força de trabalho que ocupa funções deteriorantes e com baixa remuneração) e o **pauperismo** (que contempla os doentes, idosos, acidentados) e que compreende também, o lumpemproletariado (composto por profissionais do sexo, pessoas em conflito com a lei, etc.). Para o autor, aqueles que pertencem ao pauperismo são o sedimento mais profundo da categoria.

Todavia, em alguns casos, a classe trabalhadora vivencia a superexploração do trabalho. Nesse aspecto, Amaral & Carcanholo expõem as quatro formas de superexploração do trabalho:

a) o aumento da intensidade do trabalho; b) a prolongação da jornada de trabalho; c) a apropriação por parte do capitalista da parcela do fundo de consumo do trabalhador convertido em fundo de acumulação capitalista; d) a ampliação do valor da força de trabalho sem que seja pago o montante necessário para tal. (AMARAL e CARCANHOLO, 2009, 221).

Portanto, contemporaneamente o capital tem desenvolvido estratégias ainda mais intensificadas de exploração e espoliação. Dentre elas destaca-se

[...] a liberalização da economia e a privatização dos bens, serviços e bens públicos, transformados em novos investimentos externos, que passam a ser concentrados nas mãos das empresas transnacionais; o avanço do agronegócio sobre as terras coletivas, públicas ou de pequenos agricultores; a liberação, a baixo custo, da mercadoria mais importante para o processo de valorização do capital: a força de trabalho. (MARANHÃO, 2008, p. 50).

Mediante estas expressões e movimento do capital, Raposo (2015) afirma que tem ocorrido “a criação ampliada da superpopulação relativa” (*Idem, ibidem*) aspecto fundamental para a mundialização do capital. Por isso, em conjunto com outras mediações a autora assevera que este fato corrobora na articulação entre trabalho e questão social, “[...] dado que a relação entre desemprego e superpopulação relativa se manifesta, tendencialmente, no mundo do trabalho mediante as diversas formas de trabalho precarizado (trabalho informal, trabalho por peça, trabalho em domicílio, trabalho temporário).” (p. 125).

Esta concepção da precarização, que se amplia da fábrica ou da empresa para toda a sociedade, revela os traços gerais do mundo do trabalho contemporâneo. Do ponto de vista das categorias de inspiração marxiana que nos permitem analisar essa realidade, identificamos as de superpopulação relativa (desemprego, exército de reserva etc.), expropriação (de direitos, de contrato, de bens públicos etc.), superexploração da força de trabalho (prolongamento da jornada, aumento da produtividade, intensificação do trabalho, usurpação do fundo de consumo do trabalhador, violação do valor do trabalho mediante as baixas remunerações, redução da vida útil do trabalhador mediante o desgaste psicofísico etc.). (RAPOSO, 2015, p.128).

Concordando com Raposo e de acordo com os estudos de Mota (2013), a precarização do trabalho é um processo de desvalorização da força de trabalho,

[...] que ocorre mediante os seguintes aspectos: a violação do valor do trabalho socialmente necessário – baixos salários, salário por produção ou salário por peça; métodos de assalariamento disfarçado como bônus salarial – que convertem o trabalhador à condição de mera mercadoria (força de trabalho); a redução da qualidade e do tempo real de vida do trabalhador, pelo desgaste psicofísico do trabalho, através do prolongamento da jornada de trabalho, como os acordos de banco de horas, que, apesar de facilitarem o acesso a bens necessários à sobrevivência do trabalhador, reduzem o tempo de descanso necessário para repor o desgaste físico e mental de longas e intensas jornadas de trabalho; o sitiamiento de qualquer projeto de vida do trabalhador e sua família, que se manifesta atualmente nas formas sutis de controle do tempo de trabalho, da padronização de procedimentos, da ideologia do trabalhador-colaborador que mistifica a ideia do “valor do trabalho” como uma necessidade humana; e, por fim, a fratura da organização e da solidariedade coletivas das classes trabalhadoras, determinada pelo esgarçamento da vivência coletiva do trabalho e pela concorrência entre os trabalhadores, a qual se expressa através das formas de envolvimento e cooptação dos trabalhadores etc. (RAPOSO, 2015, p. 131).

Para além dessas expressões, as mutações no “mundo do trabalho” têm modificado a interrelação entre Estado e sociedade, reordenando a função dos Estados nacionais e modificando o modelo de proteção social “ [...] com ampla e profunda repercussão na órbita das políticas públicas, com suas conhecidas diretrizes de focalização, descentralização, desfinanciamento e regressão dos direitos sociais. (CEOLIN, 2014, p. 250).

3 | BREVES NOTAS SOBRE A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO A NÍVEL MUNDIAL

De acordo com Druck (2013), Jordão e Stampa (2015),

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) publicou, em 2008, um panorama mundial do trabalho desde 1990 e sinalizou a fragilidade e a precariedade do trabalho no globo. Destacou o insuficiente crescimento do emprego perante as necessidades de incorporação no mercado de trabalho; a ampliação das desigualdades de renda em 2/3 dos países; o endividamento dos trabalhadores e suas famílias em países com mercado financeiro sem regulamentação, como os Estados Unidos; além do crescimento do trabalho atípico (DRUCK, 2013). “Os ‘sem emprego’, grupo constituído pelos desempregados e pelos trabalhadores informais, são hoje a maioria dos trabalhadores brasileiros” (op. cit., p. 65). O panorama em diversos países do mundo é da existência abundante de mão de obra de grande parte da classe trabalhadora e, diante da privação de alternativas, múltiplos sujeitos vendem a baixo custo sua força de trabalho, isso quando conseguem vendê-la. Essa dinâmica reflete um aspecto dos tempos difíceis enfrentados pela “classe que vive do trabalho”, esvaindo-se a esperança de melhorar as condições de vida através do trabalho. Outros sujeitos já não se submetem a tal flexibilidade, como o Movimento “Precários Inflexíveis”⁶ de trabalhadores precarizados em Portugal, que se definem como precários no emprego e na vida, porém inflexíveis (JORDÃO e STAMPA, 2015, p. 319).

Corroborando essa análise, os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) demonstram que no início de 2017 o Brasil teve um número positivo de empregos formais após quase dois anos de saldos negativos. Porém,

O saldo positivo, no entanto, foi de 35.612 postos no mês, contra um acumulado de perda de 1.148.845 postos de trabalho formais no último ano. O maior crescimento do emprego ocorreu no setor de serviços, com maior queda no comércio e na construção civil. Os dados foram celebrados pelo governo golpista como uma retomada do crescimento do emprego, mas um saldo de 35 mil postos de trabalho é muito pouco vis-à-vis a perda de mais de um milhão de postos nos últimos doze meses. Reforçando a hipótese de continuidade da crise do mercado de trabalho. (POCHMANN *et al.*, 2017, p.13)

É no percurso desse crescimento do emprego e reconhecendo a precarização que perpassa os espaços de ocupação que a Willis Towers Watson realizou a pesquisa *Staying@Work – Health & Productivity* (Saúde e Produtividade), com o objetivo de conhecer as estratégias e programas de saúde e produtividade das organizações nos mercados em que atuam. Este estudo foi desenvolvido em 56 empresas no Brasil, cujo resultado demonstrou que o estresse é o principal risco tanto para a saúde dos empregados quanto à produtividade das organizações. Para além do estresse, foram indicados como fatores-problema a falta de atividade física, o Presenteísmo, o excesso

de peso/obesidade e maus hábitos alimentares.

Como se pode ver o quadro a seguir, o estresse é o principal fator de adoecimento e redução de produtividade não só no Brasil, mas nos EUA, Europa, Oriente Médio e África, América Latina e Ásia Pacífico, ou seja, em âmbito global.

Estresse, falta de atividade física e obesidade estão entre as principais questões relacionadas à saúde e produtividade da força de trabalho

Classificação	Global	EUA	Europa, Oriente Médio e África	América Latina	Brasil	Ásia Pacífico
1	Estresse (64%)	Estresse (75%)	Estresse (74%)	Estresse (72%)	Estresse (62%)	Falta de atividade física (52%)
2	Falta de atividade física (52%)	Excesso de peso/obesidade (70%)	Falta de atividade física (45%)	Falta de atividade física (58%)	Falta de atividade física (44%)	Estresse (44%)
3	Excesso de peso/obesidade (45%)	Falta de atividade física (51%)	Presenteísmo (33%)	Excesso de peso/obesidade (47%)	Presenteísmo (42%)	Excesso de peso/obesidade (32%)
4	Nutrição ruim (31%)	Nutrição ruim (30%)	Excesso de peso/obesidade (32%)	Presenteísmo (40%)	Excesso de peso/obesidade (40%)	Falta de sono (30%)
5	Falta de sono (30%)	Falta de sono (31%)	Nutrição ruim (31%)	Nutrição ruim (36%)	Nutrição ruim (36%)	Presenteísmo (23%)

Fonte: Pesquisa Global Sleeping@Work 2015/2016

Fonte: Revista Cipa

O que tem havido é que a estratégia de modernizar o retrocesso num momento de crise estrutural não é eficiente. Para tanto, vale a menção das “[...] grandes renúncias fiscais do governo Dilma, a redução de juros para 7,5% a.a. (entre 2011 e 2013), a desvalorização do câmbio e os incentivos à industrialização terminaram mal na arena da luta de classes.” (CIPA, 2016, p.1).

Entretanto, é necessário refletir que a lucratividade do capital mundial tornou-se uma dificuldade. Desse modo, a ideologia neoliberal atrelada à reestruturação produtiva agem como resposta da classe dominante à problemática de acumulação. Nessa perspectiva, eis a contradição fundamental: quanto maior o lucro, aumenta-se a precarização do trabalho, pois compreende-se que mais trabalho e lucro não significam proporcionalmente mais emprego e proteção trabalhista. À vista disso, infere-se que,

Teoricamente, podemos dizer que os **países periféricos só podem acompanhar o nível de produtividade mais alto imposto pelo centro através do desgaste brutal de sua força de trabalho e de seus recursos naturais.** Por outro lado, reagindo a tais entraves para sua valorização, o capital produtivo mundial sobe à esfera financeira e especulativa, ou passa a canibalizar patrimônios públicos e bens comuns (terras indígenas, etc.) através de privatizações, favorecimentos e concessões, subsídios e incentivos fiscais, ou adentra circuitos obscuros e ilegais de valorização (paraísos fiscais, corrupção, trabalho escravo, grilagem de terras etc.), buscando se reproduzir ampliadamente sem passar necessariamente pelo circuito produtivo. (DUARTE, 2017, p.1).

Portanto, embora a necessidade de lucro seja do capital global, o processo de exploração e espoliação nos países periféricos se dá de modo mais predatório, atingindo tanto a produção quanto a reprodução social.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de precarização do trabalho tem atingido o mundo. No entanto, vale ressaltar que nos países periféricos isto se dá de modo mais intensificado. Ainda assim, pode-se reconhecer características gerais desse capitalismo predatório, a saber, o desemprego, a migração, xenofobia, racismo, etc.

Desse modo, a reestruturação produtiva e a “nova” divisão internacional do trabalho modificaram não só as relações de trabalho, mas trouxeram novas demandas que por sua vez requisitaram novas habilidades profissionais. Isto porque nessa conjuntura a maior presença do Capital na circulação pressiona o capital produtivo, acarretando a necessidade da compressão espaço-tempo como parte do processo de mundialização do capital, o qual se apresenta enquanto contratendência à crise.

Nesse aspecto, a abertura para novas profissões, no Brasil, se deu pelo movimento de expansão do capital, o qual por meio do capital financeiro permitiu a facilitação de crédito e aumento do “setor” de serviços, possibilitando abarcar trabalhadores fabris-desempregados no comércio, como também ofereceu uma “oportunidade” do primeiro emprego.

Este processo ocorreu, em larga medida, concomitante à expansão da cidade e conseqüente migração campo-cidade, e entre as cidades menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas economicamente. Logo, as regiões “mais desenvolvidas” passaram a contemplar uma gama maior de trabalhadores, que em sua maioria estavam imersos na superpopulação relativa.

No que concerne à precarização do trabalho, os avanços tecnológicos têm sido um dos principais fatores à necessidade de intensificação do trabalho, o conseqüente aumento da superpopulação relativa e os rebatimentos na saúde do trabalhador.

Note-se que esses avanços fazem parte da mundialização do capital, cujo intento é extrair lucros cada vez mais ostensivos, ao tempo em que dedica-se a reduzir riscos. Desse modo, compreende-se que o processo de terceirização tem sido a forma mais utilizada de precarização do trabalho, a qual contempla as condições e relações de trabalho.

Todavia, sabe-se que o próprio contexto de restauração do capital reafirma o desemprego estrutural, fazendo com que os trabalhadores passem a ter ocupações, tendo em vista a expansão do capital para o âmbito dos serviços, sem, muitas vezes, retirá-los da condição de superpopulação relativa.

Esta situação adquire êxito por meio, inclusive, das ações do Estado, o qual passa a desenvolver políticas focais e minimalistas, em detrimento de ações que privilegiam os capitalistas, empresários, acionistas, posto que embora seja um aparato

contraditório, o seu caráter de classe dominante se evidencia.

Vale ressaltar que não se está na perspectiva de demonizar o Estado e o seu papel nesta sociedade; trata-se, antes de mais nada, de reconhecer que numa sociabilidade regida pelo Capital, a estrutura constrói e (re)constrói a superestrutura, ou seja, é o modo de produção que determina os aparatos jurídicos e normativos que regem e regerão a sociedade.

Portanto, sem fatalismos, entende-se que o Estado cumpre a sua funcionalidade ao ideário burguês, contudo, sendo permeável à luta de classes, pois é justo por esta via que os trabalhadores conquistam seus direitos e os têm assegurados. Entretanto, observa-se também que apesar das aberturas promovidas por este aparato, quer pela facilitação de crédito, quer pela realização de melhorias em infra-estruturas, estradas, etc., se a classe trabalhadora não se mobiliza, os direitos passam a ser rechaçados, e o caráter punitivo do Estado ganha cada vez mais força ante ao seu caráter protetivo.

Desse modo, compreende-se que essa característica da modernização conservadora trabalhista corrobora na desproteção do trabalhador. Nesse aspecto, infere-se que a classe trabalhadora cotidianamente vem sofrendo ofensivas do capital, seja no seu direito de greve, seja na condição salarial, ou até mesmo nas relações gerais de trabalho.

Por isso, conclui-se que a precarização do trabalho é uma via de mão dupla: ao tempo em que é necessária à lucratividade do capital – pois é uma das formas intensificadas de extrair mais-valia e/ou lucro dos trabalhadores – é a forma mais degradante a que a classe trabalhadora está submetida.

REFERÊNCIAS

AMARAL, M. S. & CARCANHOLO, M. D. A superexploração do trabalho em economias periféricas dependentes In: **Revista Katálisys**. Florianópolis. Jul./dez. 2009.

CEOLIN, G. F. Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no Serviço Social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 118, 2014.

DUARTE, C. R. BRASIL, RUMO À PRECARIZAÇÃO TOTAL: MAIS TRABALHO, MENOS DIREITOS. 2017. Disponível em: <<https://racismoambiental.net.br/2017/07/09/brasil-rumo-a-precarizacao-mais-trabalho-menos-direitos/>> Acesso em: 02/10/2017.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

JORDÃO, A. P. F. ; STAMPA, I. Precarização no “mundo do trabalho”: a experiência dos ambulantes dos trens da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: **Revista o social em questão**, ano XVIII, nº 34, 2015.

MARANHÃO, C. H. Capital e superpopulação relativa: em busca das raízes contemporâneas do desemprego e do pauperismo. In: **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. de. (orgs.). São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p. 38-58.

MARINI, R. M. A Crise do Desenvolvimentismo. In: **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rodrigo Castelo (org.). Tradução dos textos em espanhol de Diego Al Faro; tradução do texto em

francês de Wanda Brant. Rio de Janeiro. Pão e Rosas, 2010.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1971.

_____. **O capital**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, L.1, v.1.

_____. **O capital** (inédito). São Paulo: Ciências Humanas, 1978. L. I, v. I e II.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. Apresentação de Jacob Gorender; coordenação de revisão de Paul Singer; tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. – 2. ed. Capítulo XXIII – São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MOTA, A. E. Superexploração: uma categoria explicativa do trabalho precário. In: **Revista Online do Museu de Lanifícios da Universidade da Beira Interior**, v. 2, p. 87, 2013. mimeo.

CIPA. Estresse é o principal problema que afeta a saúde e produtividade do trabalhador. 2016. Disponível em: <<http://revistacipa.com.br/estresse-e-o-principal-problema-que-afeta-a-saude-e-productividade-do-trabalhador/>> Acesso em: 02/10/2017.

POCHMANN, M. *et al.* **BOLETIM ANÁLISE DA CONJUNTURA**. 2017. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Boletim-mensal-de-analise-de-conjuntura-13.pdf>> Acesso em: 02/10/2017.

RAPOSO, C. T.M. **As particularidades da questão social na realidade brasileira contemporânea: superpopulação, precarização do trabalho e superexploração da força de trabalho**. (Tese: doutorado em Serviço Social). UFPE. Recife, 2015.

AS POLÍTICAS SOCIAIS NO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): NOVAS ATRIBUIÇÕES FRENTE A VELHOS DILEMAS

Edemar Rotta
Carlos Nelson dos Reis

RESUMO: O artigo analisa a presença das políticas sociais no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), buscando identificar as concepções orientadoras e os investimentos realizados no sentido de viabilizar as propostas apresentadas. Toma-se como referência os documentos oficiais do Programa e análises realizadas pela literatura. Identificam-se as concepções de desenvolvimento e de política social que orientam o programa; a visão de planejamento, os eixos agregadores, as áreas prioritárias, programas e projetos; e os montantes financeiros envolvidos. Constata-se que predomina a visão social-desenvolvimentista; as políticas sociais ganham novas atribuições, porém sem superar velhos dilemas; o eixo social e urbano é o que mobiliza a maior parte dos projetos e dos recursos envolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: políticas sociais; desenvolvimento; planejamento; investimentos; cidadania.

ABSTRACT: The article analyzes the presence of social policies in the Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), seeking to identify the guiding concepts and investments made in order to make feasible the proposals presented.

Reference is made to the official documents of the Program and analyzes carried out in the literature. The conceptions of social policy and development that guide the program are identified; the planning vision, the aggregative axes, the priority areas, programs and projects; and the financial amounts involved. It is observed that the social-developmental view prevails; social policies gain new attributions, but without overcoming old dilemmas; the social and urban axis is what mobilizes most of the resources involved.

KEYWORDS: social policies; development; planning; investments; citizenship.

1 | INTRODUÇÃO

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi criado pelo Decreto nº 6.025, do Presidente da República, de 22 de janeiro de 2007, com os objetivos de acelerar o ritmo de crescimento da economia brasileira, aumentar o emprego e a renda, diminuir as desigualdades sociais e regionais e manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas) (BRASIL, 2007). O PAC se configurou como um programa de desenvolvimento econômico e social com suporte de planejamento estratégico, na gestão articulada das ações interministeriais, no

fortalecimento da regulação, na gestão de instrumentos financeiros, na parceria entre o setor público e o investidor privado e na articulação entre os entes da federação. Seus programas, projetos e ações estão organizados a partir de três eixos: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana (BRASIL, 2007).

Concebido para o quadriênio 2007-2010 (PAC 1), ele foi reordenado para o período 2011-2014 (PAC 2) e para 2015-2018 (PAC 2015-18). O Programa foi coordenado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), possuindo uma estrutura de gestão que envolveu todos os ministérios implicados, bem como as empresas públicas envolvidas, respondendo diretamente à Presidência da República, no que toca às ações de governo, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no tocante às relações com a sociedade civil.

O PAC nasceu de um conjunto de mudanças ocorridas no núcleo central do governo e das principais instituições públicas responsáveis pelo planejamento e pela execução de políticas públicas, a partir da reeleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, e dos desdobramentos do “mensalão do PT”. O PAC representou a hegemonia da vertente social-desenvolvimentista no núcleo central do governo (BASTOS, 2012), se constituindo em uma referência de proposta desenvolvimentista com centralidade no social, como resposta à crise global do capitalismo, à nova divisão internacional do trabalho e às transformações emanadas do processo de reestruturação produtiva (POCHMANN, 2012). O PAC foi um dos elementos básicos para que, no segundo governo Lula, se criassem materialmente as condições para a efetivação de um “círculo virtuoso” de desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2011).

Os efeitos do PAC na economia e na sociedade brasileira foram de tal monta que: a capacidade média de investimentos da economia brasileira se manteve nos patamares mais altos já registrados na história, entre 2007 e 2014, na faixa de 18,4%; os investimentos em infraestrutura cresceram, no período, 171,1%; foram gerados mais de 20 milhões de postos de trabalho e mais de 12 milhões de empregos; houve expressivo aumento do rendimento médio real e da massa de rendimentos da população em geral; houve diminuição expressiva da dívida líquida no setor público, de 60,4% do PIB, em 2002, para 36,1% do PIB, em 2014; as reservas internacionais cresceram, passando de 37,8 bilhões de dólares, em 2002, para 375,8 bilhões, em 2014; entre outros (BRASIL, 2010, 2014 e 2016). Sem dúvidas que este conjunto de números e realizações sinalizam para uma ação de planejamento e execução de investimentos bem-sucedidos.

Porém, as críticas ao PAC também são fortes e recorrentes, tanto em seus fundamentos macroeconômicos que não rompem com os princípios neoliberais (SANTOS et al, 2010), quanto na sua concepção, programas prioritários, investimentos realizados e resultados obtidos (RODRIGUES e SALVADOR, 2011). O PAC se delineou como uma promessa de retorno do Estado como indutor do crescimento econômico de forma planejada, porém, apesar do apelo à orientação desenvolvimentista, apresentou-se como um programa pontual, com recursos limitados, com execução orçamentária

bem abaixo do previsto, com baixa efetividade como multiplicador de investimentos privados na economia, servindo para a manutenção da política econômica vigente que privilegia o capital (RODRIGUES e SALVADOR, 2011). As desonerações tributárias e as medidas institucionais adotadas no âmbito do PAC acabaram contribuindo para a apropriação indireta de recursos do fundo público que poderiam ter sido destinadas ao financiamento de políticas sociais, especialmente a educação e a seguridade social.

Este texto procura contribuir para a reflexão acadêmica sobre o PAC, buscando evidenciar as concepções de desenvolvimento e de política social que orientam o programa; suas bases de sustentação ideológica, política e social; as áreas prioritárias, programas e projetos; os montantes financeiros envolvidos; as concepções de planejamento presentes e os instrumentos de política econômica utilizados. Organiza-se o texto procurando dar conta destes desafios, cada um em um tópico específico, com o auxílio de documentos oficiais (balanços, relatórios, cartilhas, apresentações...) disponíveis e da produção teórica existente sobre o mesmo.

2 | CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E DE POLÍTICA SOCIAL QUE ORIENTAM O PAC

O PAC foi criado em um contexto de retomada das experiências desenvolvimentistas, em grande parte decorrentes da crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal. Os primórdios da experiência desenvolvimentista brasileira podem ser encontrados nas primeiras décadas do século XX, em especial a partir da “Revolução de 1930”; se efetiva, de forma mais estruturada, na década de 1950, tendo o Plano de Metas como referência; entra em crise na década de 1980, sendo substituída por propostas de recorte neoliberal; e é retomada na década de 2000, com a ascensão ao poder de grupos ligados à centro-esquerda (ROTTA e REIS, 2017).

O desenvolvimentismo, quer seja entendido como “fenômeno da esfera do pensamento” (BIELSCHOWSKY, 1988) ou como “conjunto de práticas históricas de política econômica” (FONSECA, 2014), emerge em contextos de tomada de consciência a respeito dos problemas decorrentes do subdesenvolvimento e estrutura-se a partir de três premissas básicas: a ação deliberada do Estado na formulação e execução de políticas; a existência de um projeto nacional de desenvolvimento; e o incentivo à indústria como caminho para acelerar o crescimento econômico e a transformação da sociedade (FONSECA, 2014).

Nas discussões em torno da elaboração do PAC pode-se afirmar que estiveram em debate duas vertentes de pensamento identificadas com o ideário desenvolvimentista: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012), com hegemonia da segunda. O novo-desenvolvimentismo tem origem em grupos e intelectuais que realizam a crítica à política macroeconômica do governo Fernando

Henrique Cardoso (FHC), muitos deles ligados ao pensamento liberal, tendo em Luiz Carlos Bresser Pereira seu principal expoente. Enquanto o social-desenvolvimentismo tem origem na equipe de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, especialmente a partir do seu segundo mandato, sendo mais presente nas instâncias políticas, porém buscando afirmação na academia com Ricardo Bieslchowsky, Márcio Pochmann, Guido Mantega, Luciano Coutinho e Aloizio Mercadante Oliva (ROTTA e REIS, 2017).

Apontando as características essenciais do conceito de novo-desenvolvimentismo, Bresser Pereira (2016) refere três, que estariam em seu núcleo central: a ideia de desenvolvimento como mudança estrutural (herdada do desenvolvimentismo clássico); a tese do crescimento puxado pela demanda (herdada de Keynes e Kalecki); e, a tendência à sobre apreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio. De outra forma, a proposta novo-desenvolvimentista está calcada em quatro teses fundamentais: (1) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; e, (4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2007).

Analisando a concepção de política social subjacente à proposta novo-desenvolvimentista, é importante destacar que, nos primeiros escritos de seus formuladores, especialmente Bresser Pereira, ela estava praticamente ausente. A ideia de desenvolvimento restringia-se aos aspectos econômicos (PFEIFER, 2014). A partir de 2005, com a publicação do livro “Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social”, organizado por João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, é que o social passa a ocupar a pauta através de temas tais como o pleno emprego, o desemprego, a concentração de renda, a exclusão social e a estagnação econômica. A perspectiva do crescimento econômico com distribuição de renda, redução das desigualdades e melhoria do padrão de vida da população assume relevância na proposta novo-desenvolvimentista (ROTTA e REIS, 2017).

A questão da política distributiva deve ir além da garantia de um salário mínimo decente, ampliando-se na direção de “um sistema de bem-estar social amplo, baseado na garantia de direitos universais à educação fundamental, aos cuidados de saúde e a uma velhice digna, financiado por um sistema tributário progressivo” (BREISSER PEREIRA, 2016 p. 161). Nesse contexto há a defesa de “carga tributária relativamente alta” capaz de financiar os “grandes serviços sociais universais”, não apenas porque estes serviços sejam mais justos, mas também porque são mais econômicos do que aumentar salários. Porém o aumento da carga tributária não deve ser visto como dado consumado, mas sim resultado de discussão e negociação política. Em sociedades que se pressupõem democráticas, o capitalismo não pode ser apenas desenvolvimentista, mas também deve ser social. “[...] o novo-desenvolvimentismo é necessariamente

social, e por isso defende políticas ativas de diminuição das desigualdades que, se deixadas por conta do mercado, são muito elevadas” (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 162-3).

A proposta social-desenvolvimentista, por sua vez, tem seu foco central na redistribuição de renda, recuperando a tradição histórica estruturalista de Raúl Prebisch e Celso Furtado (FONSECA, 2014). A ideia chave é a “definição do social como eixo do desenvolvimento” (CARNEIRO, 2012, p. 773), o que representa uma inversão de prioridade em relação ao posto pelo velho e pelo novo-desenvolvimentismo, para os quais a centralidade reside no desenvolvimento das forças produtivas. Para caracterizar o núcleo central da proposta Carneiro recorre às contribuições de *Bielschowsky (2011)* nas quais ele afirma que “a estratégia de crescimento poderia ser sintetizada na ampliação e generalização do consumo de massas” (CARNEIRO, 2012, p. 774). “A ampliação do consumo de massas fundada na redistribuição de renda seria o fator dinâmico primordial” (CARNEIRO, 2012, p. 774).

Os social-desenvolvimentistas defendem uma participação ativa do Estado na proposição e na condução da política econômica e social. De forma especial sua ação é decisiva na questão do investimento, pois este carrega um nível de incerteza que os agentes do mercado nem sempre estão dispostos a enfrentar (MOLO, 2016). Para isso o Estado pode se valer da política fiscal e da tributação sobre a renda do capital. O papel do Estado também é destacado no sentido de agir para superar o problema estrutural dos países em desenvolvimento, no que tange ao “bloqueio do processo de habilitação”, que não é resolvido pelos mecanismos do mercado e pelo crescimento econômico (MERCADANTE OLIVA, 2010).

É preciso que o Estado crie um conjunto consistente de políticas e programas sociais, capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social; implemente ações internas no sentido de eliminar a pobreza, distribuir e redistribuir renda, viabilizar a inserção produtiva e dinamizar o mercado interno; e um conjunto de ações na direção da inserção soberana no cenário internacional, buscando novos espaços e contribuindo para a redução das assimetrias entre as nações (MERCADANTE OLIVA, 2010).

Para que as políticas sociais cumpram seu papel na realização da proposta social-desenvolvimentista faz-se necessário superar a tradição clientelista e paternalista que marcam a história brasileira, bem como a persistente dispersão de objetivos e a fragmentação das políticas, revendo suas formas de financiamento que tendem a contribuir para a ampliação das desigualdades. Torna-se “imperativo” a “integração orçamentária” e a “intersetorialização das políticas públicas, articuladas por ações matriciais no plano territorial” (POCHMANN, 2012, p.19). Faz-se necessário um “tratamento inovador” à questão social, na direção de maior eficiência e eficácia das “políticas de segurança social”, através da “redefinição de ações e a horizontalização do conjunto das políticas de proteção (previdência, assistência e saúde), promoção (educação, cultura e trabalho) e infraestrutura (habitação, urbanismo e saneamento)

social”. Para que esta concepção de política social e seus consequentes programas não sejam conjunturais, mas se efetivem de forma permanente, é mister avançar para a sua institucionalização com a criação da “consolidação das leis sociais” (MERCADANTE OLIVA, 2010; POCHMANN, 2012).

Analisando as propostas de políticas sociais implantadas nos governos dos presidentes Lula e Dilma, é possível perceber que foram marcadas por um debate tenso entre focalização e universalização, Estado mínimo e Estado social, ajuste estrutural e crescimento econômico, continuidade e mudança (FAGNANI, 2011; FONSECA e FAGNANI, 2013a e 2013b). Porém, fica evidente, também, que, especialmente a partir do segundo governo Lula, “Conjugou-se, com êxito, estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania (FAGNANI, 2011, p. 62-63).

Nessa perspectiva se estruturou um “amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, com melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população” (CASTRO, 2012, p. 1038). Implantou-se um conjunto de políticas, programas e ações no sentido de garantir a proteção e a promoção social em resposta aos direitos sociais, às situações de contingência, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população.

Estas políticas, programas e ações foram direcionadas para a garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Com isso a política social se transformou em “poderoso instrumento” não apenas para a transferência de renda e prestação de serviços, mas também para a ampliação da demanda agregada, o fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza, principalmente a pobreza extrema, e a diminuição das desigualdades. “Os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional” (CASTRO, 2012, p. 1038).

As críticas à política social implantada nos governos dos presidentes Lula e Dilma também são intensas. Grande parte destas concentram-se na assertiva de que, por mais que possam ter representado avanços na relação com a formulação neoliberal anteriormente vigente, as concepções, programas e propostas não rompem com a lógica de reprodução do capital, mas apenas a reestruturam no contexto das novas exigências da fase atual de desenvolvimento do capitalismo sob a égide do capital financeiro (PEREIRA, 2012; PFEIFER, 2014; MOTA, 2014; SILVA, 2014; CASTRO, 2014; OREIRO e MARCONI, 2016).

De uma lado, as críticas ressaltam que o foco principal da política social migrou, ostensivamente, das necessidades humanas para as necessidades do capital e das ideias de *Welfare State* para as do *Workfare State*, acentuando a dimensão do “cidadão consumidor” e do “Estado mediador, indutor e consumidor”; que as políticas sociais permaneceram focadas na distribuição e pouco avançaram para a redistribuição de

renda, não mexendo, com isso, na estrutura capitalista de exploração do trabalho e extração da mais-valia; que elas propagam uma perspectiva gerencial de gestão das políticas públicas, focada na lógica do custo benefício, da eficácia, eficiência e efetividade; que elas levaram à descentralização do Estado, transferindo serviços sociais para outras unidades da federação (estados e municípios) ou para instituições não estatais, afirmando as parcerias público-privadas; que elas favoreceram a privatização camuflada nas concessões e nas parcerias; que elas se concentraram em programas de transferência direta de renda, muito mais preocupadas com a inserção no mercado de consumo do que na expansão da cidadania; entre outros (PEREIRA, 2012; PFEIFER, 2014; MOTA, 2014; SILVA, 2014; OREIRO e MARCONI, 2016).

Por outro lado, os pensadores identificados com o ideário neoliberal destacam a insustentabilidade das propostas, pelas mesmas estarem fundadas no “intervencionismo do Estado”, ou no “mito do governo grátis” (CASTRO, 2014), viabilizado pela expansão do gasto público, pelos incentivos fornecidos ao mercado interno, pela tributação excessiva ao setor produtivo, pelo controle social, pelo endividamento público, pelo protecionismo à concorrência e pelo apoio de setores da sociedade que não querem correr os riscos de uma sociedade de mercado. Estas ações não se sustentam no longo prazo e acabam levando a uma “estagnação do processo produtivo” que pode comprometer os avanços já conquistados pela sociedade brasileira (CASTRO, 2014). A análise de alguns aspectos chave do PAC pode contribuir para ampliar este debate, o que se faz na sequência.

3 | PLANEJAMENTO, EIXOS AGREGADORES, ÁREAS PRIORITÁRIAS, PROGRAMAS E PROJETOS

A definição da concepção de planejamento, dos eixos agregadores, das áreas prioritárias, dos programas e dos projetos sinaliza, com clareza, as opções definidas pelo Governo em termos de orientação dos investimentos, deixando evidente a proposta de desenvolvimento apresentada. O PAC trabalha com a ideia de um Estado indutor que se utiliza das estruturas públicas de planejamento e busca articulação com a sociedade civil e o mercado no sentido de viabilizar e dar legitimidade às ações propostas. Um Estado que busca articular múltiplas demandas, em uma matriz intersetorial, com vistas a regular e orientar o processo de desenvolvimento, a partir de projetos de médio e longo prazos.

São definidos três grandes eixos para a orientação dos investimentos, Quadro 1: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana. As áreas, os programas e projetos para os dois primeiros apontam para a constituição da infraestrutura necessária ao desenvolvimento da estrutura produtiva do país e que necessitam ação incisiva do Estado para a sua viabilização, tanto pelos custos envolvidos quanto pela “maturação” do investimento, que se materializa no longo

prazo (MOLO, 2016). Para estes dois eixos foram orientados 44,17% dos recursos do PAC (BRASIL, 2010, 2014 e 2016)

O eixo de infraestrutura social e urbana desponta como a grande prioridade do PAC ao receber 55,83% dos recursos a serem aplicados em 32.178 empreendimentos previstos até dezembro de 2016 (BRASIL, 2016). A forma como o PAC foi sendo construído, a partir da demanda dos Ministérios e da sociedade, em um país marcadamente urbano, explicitou que um dos maiores entraves ao desenvolvimento estava na carência de infraestrutura social e urbana. Enfrentar este problema tornou-se prioridade, especialmente pela mobilização da própria sociedade ao apresentar suas demandas. Outro aspecto essencial, sem dúvidas, foi a opção social-desenvolvimentista que o orientou, ao definir o social como “o eixo do desenvolvimento”. Porém, é necessário deixar claro que a lógica geral da orientação dos investimentos nesta área, via financiamentos habitacionais, foi direcionada para a ativação dos processos produtivos, especialmente via construção civil, e para a incorporação dos indivíduos no mercado de trabalho e pôr consequência ao mercado de consumo (BRASIL, 2010, 2014 e 2016).

1. Infraestrutura logística: 10,25% dos investimentos

- Rodovias: construção, manutenção, conservação, adequação, ampliação, sinalização e concessões;
- Ferrovias: expansão da malha, modernização e implantação de novos sistemas;
- Portos: recuperação, implantação, ampliação, adequação, dragagem, manutenção, modernização, terminais de cargas e passageiros, ligações, acessos e logística;
- Hidrovias: terminais, dragagem, eclusas, proteção e adequação de pontes, ampliações, manutenções e sinalizações;
- Aeroportos: programa para aeroportos comerciais e de carga e para a aviação regional;
- Equipamentos para estradas vicinais: máquinas para estados e municípios.

2. Infraestrutura energética: 33,91% dos investimentos

- Geração de energia elétrica: Aumento da capacidade e diversificação da matriz, realização de leilões de energia e estudos de viabilidade;
- Transmissão de energia elétrica: construção, manutenção, interligação, revitalização e modernização de linhas de transmissão e de subestações
- Petróleo e Gás Natural: ampliação da capacidade de produção, construção de Plataformas e exploração do Pré-sal;
- Refino e Petroquímica: construção de novas refinarias e petroquímicas, modernização e ampliação de existentes;
- Fertilizantes e Gás Natural: construção, expansão e adequação de gasodutos; construção, ampliação e modernização de unidades de Fertilizantes Nitrogenados;
- Indústria Naval: construção de Estaleiros, Plataformas de Petróleo e sondas; expansão e modernização da frota;
- Combustíveis Renováveis: criação de um sistema logístico de etanol, articulando produção, distribuição e consumo.

3. Infraestrutura Social e Urbano: 55,83% dos investimentos

- Eixo Cidade Melhor: saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana, pavimentação, cidades históricas e cidades digitais;
- Eixo Comunidade Cidadã: construção de Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Creches e Pré-Escolas, Quadras Esportivas nas Escolas, Centros Integrados de Esporte Unificado, Centros de Iniciação ao Esporte e Postos de Polícia Comunitária;
- Eixo Minha Casa Minha Vida: programa Minha Casa Minha Vida, urbanização de assentamentos precários e financiamento habitacional;
- Eixo Água e Luz para Todos: programa Luz para Todos, água em áreas urbanas e recursos hídricos.

Quadro 01: Eixos, áreas, programas e investimentos: PAC – 2007 a 2016.

Fonte: BRASIL (2007, 2010, 2014 e 2016). Dados organizados pelos autores.

Percebe-se que em cada um dos três eixos agregadores foram definidas áreas prioritárias de planejamento e orientação do investimento, assim como programas que atendessem as demandas da sociedade e do mercado, na direção de equacionar os principais entraves ao desenvolvimento do país. Em cada um desses programas iam agregando-se um conjunto de ações definidas pelos ministérios, demandadas pelas demais instâncias da federação, pela sociedade e pelo mercado. Em muitas dessas ações as responsabilidades pelo seu planejamento, financiamento e execução eram compartilhadas pelos diferentes atores envolvidos, ou até mesmo transferidas à iniciativa privada, o que torna o programa ainda mais complexo em termos de acompanhamento e avaliação e intensifica as críticas ao mesmo (BRASIL, 2007, 2010, 2014 e 2016).

4 | MONTANTES FINANCEIROS ENVOLVIDOS

A análise dos montantes financeiros que envolvem o PAC foi realizada tendo presente a previsão inicial de investimentos, os investimentos realizados, o saldo remanescente entre o previsto e o não aplicado e o montante envolvido nas ações concluídas (Quadro 2). Na sequência se faz a comparação proporcional entre os valores executados e o PIB do período. Utilizou-se como referência os Balanços Quadrimestrais do PAC, entre 2007 a 2016. São utilizados os valores constantes nos balanços finais do PAC 1 (11º balanço, de dezembro de 2010), do PAC 2 (dezembro de 2014) e o 3º balanço do PAC 2015-2018, de dezembro de 2016, sem atualizações.

Nessa perspectiva as informações contidas no Quadro 02 evidenciam que existem diferenciais importantes em termos de investimentos previstos (3,6 trilhões de reais na soma das três edições do PAC), investimentos realizados (2,071 trilhões de reais) e valores envolvidos em obras concluídas (1,413 trilhões de reais). Estes diferenciais podem dar luz à interpretações em múltiplas direções, porém, a intenção aqui é olhar o programa em seu conjunto, tendo presente que a maior parte das ações envolvem obras de médio e longo prazos. Porém fica evidente que o PAC 1 é o que apresenta a menor diferença entre o previsto e o aplicado. No caso do PAC 2015-18, os dados ficam prejudicados pois analisou-se apenas os relatórios até dezembro de 2016. Porém, o PAC 2, evidencia que apenas 2/3 dos valores previstos foram aplicados. Se buscou, mas sem sucesso, nos documentos do Governo algumas explicações que justificassem tecnicamente os motivos dessa diferença. Dessa forma, restam as justificativas no âmbito das flutuações econômicas, bem como dos conflitos políticos remanescentes do pleito eleitoral de 2014.

Informação Básica	PAC 1: 2007-2010	PAC 2: 2011-2014	PAC 2015-2018
Previsão inicial de investimentos	503,9 bilhões, ampliados para 657 b.	1,59 trilhão	1,4 trilhão
Investimentos Realizados	619 bilhões - Estatal: 202 b. - Privado: 128 b. - Orç. Geral União: 55 b. - Financ. ao setor público: 7 b. - Financ. a pessoa física: 216,9 b. - Contrapartidas estados e munic.: 9,3 b.	1,066 trilhão - Estatal: 261,2 b. - Privado: 185,7 b. - Orç. Geral União: 111,4 b. - Financ. ao setor público: 17,7 b. - Financ. Habit.: 341 b. - Minha Casa Minha Vida: 85,5 b. - Contrapart. estados e munic.: 2,5 b.	386,6 bilhões - Estatal: 107,2 b. - Privado: 83 b. - Orç. Geral União: 89,3 b. - Financiamentos: 101,9 b. - Contrap. estados e munic.: 5,2 b.
Saldo: previsto e não aplicado	38 bilhões	524 bilhões	1,013 Trilhões
Ações concluídas	Até dez. 2010 – 444 b. - Logística: 65,4 b. - Energia: 148,5 b. - Social e Urbano: 230 b.	Até dez. 2014 – 796,4 bilhões. - Transportes: 66,9 b. - Energia: 253,3 b. - Água e Luz para Todos: 10,3 b. - Minha Casa Minha Vida: 449,7 b. - Cidade Melhor: 10,7 b. - Comunidade Cidadã: 5,5 b.	Até dez. 2016 – 172,7 bilhões: - Logística: 12,7 b. - Energia: 77,4 b. - Soc. e Urb.: 82,6 b.

Quadro 02: Valores aplicados no PAC – 2007 a 2016, em Reais.

Fonte: BRASIL (2010, 2014 e 2016). Dados organizados pelos autores.

Assim, tendo como referência esses três eixos, fica evidente, ao longo de todo o período, que a infraestrutura social e urbana mobiliza a maior parte dos recursos efetivamente aplicados, vindo, na sequência, infraestrutura energética e logística. A priorização da área da infraestrutura social e urbana alinha-se com a concepção social-desenvolvimentista, conforme ressaltado anteriormente. Porém, uma análise mais detalhada dos dados vai evidenciar que grande parte dos recursos aplicados nesta área são decorrentes de financiamentos habitacionais, nos quais, em sua grande maioria, os custos são bancados pelo próprio comprador da unidade, pois os recursos para aquisição são tomados por empréstimo a uma instituição financeira credenciada para tal. Ou seja, há uma incorporação ao mercado de consumo, mas por conta do próprio consumidor, com aval e garantia do Estado, pois em geral são as instituições financeiras públicas as principais responsáveis pela concessão do crédito.

É mister ressaltar que no Quadro 2 se evidenciam somas expressivas de investimentos nas diferentes áreas definidas como prioritárias, praticamente dobrando o investimento público e ampliando significativamente o privado, na comparação com períodos anteriores ao lançamento do PAC (BRASIL, 2010, 2014); os investimentos no eixo Social e Urbano incluem políticas e programas voltados para o desenvolvimento com inclusão social e melhoria das condições de vida da população; os resultados, em termos de indicadores econômicos e sociais, experimentados pelo país, especialmente durante a vigência do PAC 1 e 2, estão diretamente associados à proposta de políticas

públicas implantadas pelo governo brasileiro (CALIXTRE, BIANCARELI e CINTRA, 2014); com o PAC, o governo brasileiro recolocou o Estado como agente decisivo na agenda do desenvolvimento, estabelecendo, com o mercado, um conjunto de relações híbridas e complexas que ainda carecem de maiores estudos e análises (ROTTA e REIS, 2017).

Comparando-se a representatividade dos investimentos realizados na proporção com o PIB, tem-se que o PAC amplia a taxa de investimentos na relação com o PIB, tanto do setor público, que passa de 1,6%, em 2006, para 2,9%, em 2009, quanto de forma geral, passando de uma média de 16,6%, entre 1995 e 2006, para uma média de 18,4%, entre 2007 e 2014. Portanto, a ação do Estado na dinamização do desenvolvimento é perceptível, em termos objetivos, evidenciando tratar-se de uma opção desenvolvimentista de governo, presente durante a vigência do PAC.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAC foi um “programa de desenvolvimento econômico e social”, pensado, estruturado e implantado em um contexto de busca de retomada de crescimento sob os auspícios da lógica teórica das experiências desenvolvimentistas. Visava acelerar o ritmo de crescimento da economia brasileira, aumentar o emprego e a renda, diminuir as desigualdades sociais e regionais, porém sem modificar ou mesmo ofuscar os fundamentos macroeconômicos, até então vigentes e responsáveis por um certo ambiente de estabilidade econômica. A juízo destas considerações é fundamental recuperar que a elaboração, estruturação e execução do PAC foi influenciada pelo debate teórico e, por vezes acadêmico, entre os novo-desenvolvimentistas e os social-desenvolvimentistas, estes últimos, em sua maioria, operando no núcleo do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, portanto com posição privilegiada no debate.

O social-desenvolvimentismo trabalha com a ideia do social como eixo do desenvolvimento, efetivado por uma ação incisiva do Estado na regulação do funcionamento do mercado, na condução dos investimentos, na implantação de política fiscal e tributária de modo a ativar um círculo virtuoso do crescimento. Nas políticas sociais advoga a necessidade de criação de um conjunto consistente de políticas e programas capazes de garantir a proteção, a promoção e a infraestrutura social necessárias para viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social.

Assim, foi nessa direção que o PAC expressou a ideia de um Estado indutor que utiliza as estruturas públicas de planejamento, buscando articulação com a sociedade civil e o mercado no sentido de viabilizar e dar legitimidade às ações propostas; que procura articular múltiplas demandas, em uma matriz intersetorial, com vistas a regular e orientar o processo de desenvolvimento, a partir de projetos de médio e longo prazos. Os Eixos, áreas, programas, projetos, ações e recursos investidos estiveram em consonância com esta opção. O Eixo social e urbano foi o que mobilizou

o maior número de ações e o maior volume de recursos, estando em consonância com a opção social-desenvolvimentista do programa. Porém, tem-se clareza que as propostas social-desenvolvimentistas, por mais que tenham representado avanços em termos sociais, mantiveram centralidade no econômico e estiveram afetas aos limites do capitalismo dependente brasileiro. Em sendo assim essas novas atribuições não foram suficientemente fortes para enfrentar os velhos dilemas da desigualdade social brasileira.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Pedro P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 15-22.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1988.

BRASIL. **Balanco PAC - 1º ano**. O crescimento passa por aqui. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007.

BRASIL. **Balanco PAC - 4 anos 2007-2010**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2010.

BRASIL. **Balanco PAC 2 - 4 anos - 2011-2014**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2014.

BRASIL. **PAC - 4º Balanco 2015-2018**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul-dez. 2016.

CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

CARNEIRO, R. de M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

CASTELO, R. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **EM PAUTA**, Rio de Janeiro, n. 31, v. 11, p. 119-138, 1º semestre de 2013.

CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CASTRO, Paulo R. de. **O mito do governo grátis: o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar**. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014.

FAGNANI, Eduardo. A política social no governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**,

Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania.** Economia, distribuição de renda e mercado de trabalho. Vol. 1. São Paulo: Perseu Abramo, 2013a.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania.** Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica. Vol. 2. São Paulo: Perseu Abramo, 2013b.

FONSECA, P. D. C. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

MERCADANTE OLIVA, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil:** análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2010.

MOLO, Maria de L. R. Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 131-143, jul./dez. 2016.

MOTA, Ana E. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina. **Configurações** [Online], n. 10, p. 01-13, 2014. Disponível em: <<http://configuracoes.revues.org/1324>>. Acesso: em 05 abr. 2017.

OREIRO, José L.; MARCONI, Nelson. O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.167-179, jul./dez. 2016.

PEREIRA, Potyara A. P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

POCHMANN, Márcio. Novo desenvolvimentismo como resposta à crise global. In: CASTRO, Daniel; MELO, José M. (Orgs.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil.** Brasília: Ipea, 2012, p. 15-28.

RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

ROTTA, Edeimar; REIS, Carlos N. dos. Desenvolvimentismo e políticas sociais: apontamentos para o debate em curso. **Anais do VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 13 a 15 set. 2017. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16282>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

SANTOS, Cleusa et al. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? **Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 116-46, jan./jun. 2010.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz F. de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.

SILVA, Maria O. S. (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe.** São Paulo: Cortez, 2014.

CAPITALISMO DEPENDENTE, NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS: RAÍZES, MARCAS E PARTICULARIDADES DA REALIDADE BRASILEIRA

Daniela de Carvalho Ciriaco

Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social
Juiz de Fora - MG

RESUMO: A constituição do capitalismo mundial é um processo que se torna realizável com a emergência da América. A articulação de formas de controle do trabalho distintas voltadas para os interesses do mercado mundial determina a formação de um novo padrão de poder, que domina e caracteriza não só as relações de produção, mas a cultura e a subjetividade dos países dominados. O subdesenvolvimento não é uma condição referente a uma etapa que se pode avançar, mas uma condição imposta pela própria estrutura do capitalismo. É partindo dessa compreensão que este trabalho visa apresentar algumas reflexões de como as políticas sociais em países de capitalismo dependente, mais especificamente no Brasil, apresenta particularidades que precisam ser consideradas e analisadas. Para isso, traremos alguns elementos que auxiliam na compreensão da formação brasileira a partir da expansão do capitalismo e de como os processos que decorrem deste, as reformas neoliberais são implementados tardiamente trazendo sérias consequências para a efetivação das políticas sociais e para as condições de reprodução da

classe trabalhadora.

PALAVRAS-CHAVE: Capitalismo dependente; Brasil; neoliberalismo; políticas sociais.

ABSTRACT: The constitution of world capitalism is a process that becomes achievable with the emergence of America. The articulation of different forms of labor control aimed at the interests of the world market determines the formation of a new pattern of power that dominates and characterizes not only the relations of production but the culture and subjectivity of the dominated countries. Underdevelopment is not a condition concerning a stage that can be advanced, but a condition imposed by the very structure of capitalism. It is based on this understanding that this paper aims to present some reflections on how social policies in countries of dependent capitalism, more specifically in Brazil, presents particularities that need to be considered and analyzed. For this, we will bring some elements that help in the understanding of the Brazilian formation from the expansion of capitalism and how the processes that flow from it, neoliberal reforms, for example, are implemented late with serious consequences for the effectiveness of social policies and for the Conditions of reproduction of the working class.

KEYWORDS: Dependent capitalism; Brazil; Neoliberalism; social politics.

1 | INTRODUÇÃO

Em 2016, segundo os dados do IBGE, a taxa de desemprego no Brasil cresceu 36% em relação a 2015, atingindo 12%. Foram fechados 2,255 milhões de postos de trabalho. No trabalho informal, em janeiro de 2017 houve uma perda de 902 mil vagas comparadas com o mesmo período em 2016. No trabalho doméstico foram 177 mil postos de trabalho fechados. No segundo trimestre de 2018, o desemprego atingiu 27,6 milhões de pessoas. Ou seja, uma crescente taxa de desemprego.

Fim das contratações da faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida, congelamento dos gastos públicos por 20 anos, reforma da previdência, reforma trabalhista. São essas algumas das medidas adotadas para o enfrentamento da crise. É esta a realidade a que estão submetidos a maior parte da população brasileira.

O crescimento do desemprego, do trabalho informal e a precarização do trabalho vem acompanhado da retração das políticas sociais, do corte de gastos públicos e de reformas que comprometem as condições de reprodução da classe trabalhadora.

Em sua história, o Brasil traz uma série de elementos que auxiliam na compreensão dessa oscilação das políticas sociais frente às necessidades do capital. Não ter vivenciado o chamado Estado de Bem Estar Social é um fator que contribui para que o sistema de proteção brasileiro esteja ainda mais subjugado ao mercado.

O enfrentamento das expressões da questão social numa perspectiva democrática está associado ao processo de redemocratização que marca o fim dos regimes ditatoriais. No entanto, as garantias e avanços expressos na Constituição de 1988 vieram acompanhados de políticas neoliberais que impediram a realização e efetivação dos direitos por ela previstos. (SOARES, 2014).

Dentre as medidas sinalizadas pelo projeto neoliberal, as “reformas” do Estado tiveram papel central. Exatamente porque por meio delas teria um maior controle dos gastos sociais do Estado e maior flexibilidade e liberdade para as ações do mercado. No entanto, ao analisar esse processo, Behring e Boschetti (2011) denominam essas “reformas” propagadas pelas autoridades, de contrarreformas porque vão em direção oposta das reformas democráticas garantidas na Constituição de 1988.

Na contemporaneidade essas contrarreformas continuam impossibilitando a materialização dos direitos garantidos na Carta Constitucional o que repercute diretamente na realidade da classe trabalhadora, que está submetida aos interesses do capital. Isto se evidencia pelo tripé do neoliberalismo para as políticas sociais – privatização, focalização/seletividade e descentralização. Tudo que o capital necessita para continuar se reproduzindo. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A perversidade da adoção das políticas de ajuste neoliberais acompanhada de toda a trajetória histórica, econômica, política e social da América Latina configura um quadro alarmante, visto que em suas bases históricas a marca da desigualdade sempre prevaleceu.

A principal manifestação da estrutura social latino-americana é a desigualdade.

Sua constituição tem raízes históricas que vão desde o colonialismo e, em alguns países como o Brasil, a escravidão; raízes políticas, ligadas ao profundo conservadorismo das elites mantenedoras do poder econômico e político, e raízes econômicas, determinadas por um padrão de desenvolvimento capitalista tardio, periférico e dependente, cujo modelo econômico sempre foi concentrador e gerador de desigualdades. Essas raízes se combinam entre si e seus componentes estruturais se reproduzem ao longo da história dos países latino-americanos. Além da sua configuração estrutural, a análise da desigualdade social na região também precisa levar em consideração o impacto que as diferentes conjunturas históricas, políticas e econômicas tiveram sobre essa base social profundamente desigual. (SOARES, 2014, p. 2).

Essa marca que caracteriza este conjunto de países não é ocasional, natural. Pelo contrário, ela indica não só um elemento interno, mas possibilita a compreensão da lógica que estrutura o mundo. A desigualdade não está presente somente na América Latina, como é o eixo estruturante da sociabilidade do capital.

“Na América a escravidão foi deliberadamente estabelecida e organizada como mercadoria para produzir mercadorias para o mercado mundial e, desse modo, para servir aos propósitos e necessidades do capitalismo”. (QUIJANO, 2005, p. 126). É essa articulação da atuação de todas as formas de trabalho em torno das necessidades do capital e do mercado mundial que configuram o capitalismo. É certo que o capital não nasce com a América, mas é por meio dela que ele se consolida, pois encontra as possibilidades para sua concretização realizadas. A articulação e o controle das formas de trabalho e o alcance global.

Nesse processo é possível identificar que o capitalismo se desenvolve de maneira distinta em cada localidade. Não pela disposição geográfica, ou por condições internas dos Estados, mas pela relação de forças existentes entre as burguesias nacionais. Isto, porque os países não só participam do modo de produção de forma diferente como também da apropriação do excedente produzido. (WALLERSTEIN, 2001). Essa distribuição desigual do excedente acentua as diferenças entre as regiões, já que há uma série de mecanismos utilizados para a concentração do excedente nos países centrais, submetendo as demais regiões a uma relação de dependência e subordinação.

Para compreender esse movimento, utilizaremos as contribuições de Marini (1973) sobre o desenvolvimento do capitalismo dependente. Este caminho nos auxilia na compreensão das particularidades assumidas pelas políticas sociais nos países dependentes, possibilitando uma visão do presente ancorada no processo histórico de sua constituição situada num processo mais amplo que é o próprio capitalismo e na sua dinâmica mundial.

2 | DESENVOLVIMENTO

2.1 América Latina e Capitalismo Dependente

Na América Latina, após a II Guerra Mundial surgiram algumas teorias que buscavam analisar a economia local comparada com as economias dos outros países. Dentre elas podemos citar a teoria do desenvolvimento e a teoria da dependência. A primeira tinha o intuito de identificar os obstáculos que impediam a realização plena da modernidade. A segunda surge no contexto de crise da primeira e buscava compreender as limitações de uma forma de desenvolvimento em que o capitalismo mundial já estava constituído.

Neste processo de subordinação ao capital mundial, a contribuição inicial da América Latina residiu no aumento do fluxo de mercadorias e expansão dos meios de pagamento, possibilitando o desenvolvimento do capital bancário e comercial da Europa. A sustentação do sistema manufatureiro europeu criou os caminhos necessários para a formação das indústrias. Com a Revolução Industrial e a Independência política da América Latina os fluxos de mercadorias e capitais passam a ter como referência a Inglaterra. Nesse processo, atendendo os requerimentos da metrópole inglesa, os países começam a exportar bens primários em troca de manufaturas de consumo (MARINI, 1973).

Essa relação da América Latina com o centro capitalista europeu está inserida na divisão internacional do trabalho. A qual determina a forma de desenvolvimento das regiões. São essas relações inseridas nessa divisão que configura a dependência.

Entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida. (MARINI, 1973, p. 2).

O desenvolvimento industrial requer uma grande disponibilidade de produtos agrícolas, de modo que permita a especialização de parte da sociedade na atividade industrial. Isto significa que o desenvolvimento industrial na Europa só se tornou possível pelas funções desempenhadas pela América Latina neste processo. A constituição de uma classe operária industrial ocupada na indústria e nos serviços só pode se realizar porque contava com os meios de subsistência de origem agropecuária proporcionados pelos países latino-americanos. (MARINI, 1973).

Com o crescimento da classe trabalhadora nos países centrais e a elevação da produção houve um aumento também de matérias primas voltado para o processo de produção. Essa função não é a única exercida pela América Latina na economia mundial. Além desse crescimento quantitativo da exportação de matéria prima, ela contribuiu para o deslocamento da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa no eixo de acumulação na economia industrial. É exatamente nessa questão que reside

uma característica que marca a produção latino-americana. Embora a acumulação dependa mais do aumento da capacidade produtiva do que unicamente da exploração do trabalhador e essa seja uma mudança qualitativa nos países centrais, na produção latino-americana o processo se dá exatamente por uma maior exploração do trabalhador.

Essa passagem para a produção de mais-valia relativa nos países centrais se caracteriza pela exploração da força de trabalho por meio de técnicas de produção. Essa mais-valia relativa não está unicamente relacionada à produtividade. Ao aumentar a produtividade, o trabalhador produzirá mais produtos no mesmo tempo, diminuindo o valor de cada mercadoria em relação as condições gerais que lhe foram atribuídas. Esse processo garante ao capitalista uma mais-valia superior aos outros concorrentes, denominada mais-valia extraordinária. (MARINI, 1973).

A mais-valia extraordinária altera a divisão da mais-valia entre os capitalistas, mas não incide na taxa de mais-valia. Se há uma uniformização da taxa de produtividade por meio da adesão de todos os capitalistas à técnica ou procedimento que possibilitou maior produtividade, haverá assim um aumento da produtividade, mas ao mesmo tempo uma diminuição da mais-valia. Isto, porque a taxa de mais-valia não é determinada pela produtividade, mas pela relação entre o tempo de trabalho excedente e necessário, pelo nível de exploração da força de trabalho. É o aumento do tempo de trabalho excedente que pode alterar a taxa de mais-valia. Para que isso ocorra, é preciso que a redução do valor social das mercadorias altere os bens necessários para a reprodução da força de trabalho. Assim, a produtividade contribui, mas não determina a mais-valia relativa, já que está ligada a desvalorização dos bens-salário. (MARINI, 1973).

A compreensão desse movimento é indispensável para entender como a América Latina contribui para o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Como mencionado anteriormente, aos países latino-americanos foi confiado o provimento dos bens de subsistência. A oferta de alimentos mundial veio acompanhada de uma queda nos preços dos produtos primários no mercado mundial, o que possibilitou a desvalorização da força de trabalho nos países centrais, em que a produtividade foi traduzida em taxas elevadas de mais-valia.

No entanto, o aumento da capacidade produtiva exige também uma elevação do consumo de matérias primas, o que significa uma queda na taxa de lucro. O aumento da produtividade, embora diminua o capital variável aumenta o capital constante, assim, a apropriação pelo capitalista não é da mais-valia, mas de uma parte dela que é revertida em lucro. Mas a taxa de lucro não se dá mediante a alteração do capital variável, mas da totalidade de capital investido em todo o processo. (MARINI, 1973).

Para contrapor essa queda alguns procedimentos são utilizados. Dentre eles o incremento ainda maior da mais-valia e a redução do valor do capital constante. Neste processo, o papel da América Latina é crucial, pois, é ela que possibilita que essas contradições se perpetuem. O aumento da oferta de alimentos e matérias primas é acompanhado da queda dos preços destes produtos, o que permite a redução do

capital constante e a superação dos limites do capital, visto que, apesar da queda dos preços dos alimentos e matérias primas ofertados, o preço dos produtos industrializados permaneceram intactos.

Algumas explicações para essa realidade, por exemplo, a lei da oferta e da procura, o falseamento das leis mercantis, a pressão diplomática e militar das nações industriais auxiliam na compreensão de alguns elementos, mas não revelam em profundidade a estrutura desse sistema.

Com o desenvolvimento do mercado mundial, o uso desses instrumentos se torna cada vez mais irrelevante, pois a estrutura de dominação e subordinação já está consolidada.

De fato, à medida que o mercado mundial alcança formas mais desenvolvidas, o uso da violência política e militar para explorar as nações débeis se torna supérfluo, e a exploração internacional pode descansar progressivamente na reprodução de relações econômicas que perpetuam e amplificam o atraso e a debilidade dessas nações. Verifica-se aqui o mesmo fenômeno que se observa no interior das economias industriais: o uso da força para submeter a massa trabalhadora ao império do capital diminui à medida que começam a jogar mecanismos econômicos que consagram essa subordinação. (MARINI, 1973, p. 5).

No intercâmbio de mercadorias, o valor é determinado, teoricamente, pela quantidade de trabalho socialmente necessário incorporado. No entanto, na prática, diversos mecanismos permitem a transferência de valor, burlando as leis de troca e alterando as formas de fixação dos preços do mercado e da produção de mercadorias.

O aumento de produtividade pode provocar a diminuição dos preços de produção de uma nação, sem, com isso, diminuir os preços do mercado. Isso confere à nação favorecida um lucro extraordinário, provocando maior concorrência entre as nações de produção industrial do que com as de matérias primas. No que se refere às trocas entre nações que produzem classes de mercadorias distintas, o processo é ainda mais desigual. As nações que produzem os manufaturados vendem seus produtos com preços muito superiores ao seu valor, fazendo com que as nações que produzem matérias primas cedam parte do valor para as nações que lhe fornecem os manufaturados.

As nações desfavorecidas diante dessa troca desigual, não buscam alterar essa dinâmica ou alterar esses valores, mas sim compensar o valor cedido por meio da intensificação da exploração da força de trabalho. Seja pelo aumento da jornada de trabalho ou pela intensificação, ou pela combinação dos dois elementos.

Esse processo que garante as elevadas taxas de lucros dos países centrais que se apropriam da mais-valia produzida nos países periféricos confere à América Latina no lugar de uma compensação por esse valor cedido, uma dinâmica perversa na produção interna.

Embora partam de unidades de análise distintas é válido apresentar os estudos de Wallerstein (2001) que no exercício de compreender esse movimento traz a contribuição do sistema interestatal a partir de dois conceitos: o imperialismo e

a hegemonia. O imperialismo diz respeito à dominação de regiões periféricas, em que as estruturas estatais são fracas ou inexistentes, o que possibilita a imposição e dominação de Estados mais fortes e centrais em diversas esferas, econômica, política, militar garantindo a transferência do excedente para as regiões centrais. A hegemonia é a capacidade de um Estado nacional se impor sem que essa imposição provoque conflitos que coloquem em xeque a ordem estabelecida, convencendo as regiões periféricas que há melhoras e avanços nesta forma de organização do sistema.

Se dentro do processo produtivo há uma concentração de excedente nas regiões centrais que possuem mais poder no sistema interestatal, isto significa que a transferência de excedente da periferia para o centro produz uma superexploração do trabalhador da periferia, porque o excedente por ele produzido é apropriado duplamente, pela burguesia estrangeira e pela burguesia nacional que para garantir uma taxa de lucro satisfatória recorre ao processo de superexploração dos trabalhadores. “O capitalista em atividade periférica e integrado ao sistema mundial é, ao mesmo tempo, explorador e explorado, na medida em que parte do excedente que ele extrai de seus trabalhadores é transferida aos capitalistas do centro.” (ARIENTI; FILOMENO, 2007, p. 112).

Diante dessa realidade, para compensar a perda de mais-valia para os países centrais a América Latina se apropria de três mecanismos na produção interna: a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho. (MARINI, 1973). A combinação desses três mecanismos configura um modo de produção baseado, fundamentado pela superexploração da força de trabalho.

Se nos países centrais o aumento da produtividade exigia uma quantidade de maior de matéria prima elevando a composição-valor do capital e provocando uma queda na taxa de lucro, na América Latina o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas e os tipos de atividades realizadas possibilitaram por meio do aumento do trabalho uma elevação das taxas de mais-valia e lucro. Exatamente porque na indústria extrativa e na agricultura o aumento trabalho não incide com tanta intensidade sobre o capital constante, porque não precisa de uma elevação de matérias primas, mas do trabalho realizado pelo homem na natureza.

No uso desses três mecanismos é possível afirmar que uma característica essencial prevalece. Ao trabalhador é negada as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho. Com a intensificação do trabalho e prolongamento da jornada de trabalho há um dispêndio de forças que supera as suas possibilidades e que acarreta em seu esgotamento; a expropriação de parte do trabalho necessário para repor sua força de trabalho, até mesmo o acesso ao consumo para sua reprodução em condições normais lhe é retirado. A combinação dos três significa que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor, configurando uma superexploração da força de trabalho. (MARINI, 1973).

A teoria da dependência apresenta diversos elementos e uma discussão bastante

elaborada que pelos limites deste trabalho não podem ser todas expostas neste momento. No entanto, é fundamental para a discussão aqui proposta a compreensão desse processo de superexploração da força de trabalho, porque por meio dela é possível compreender vários processos que dela decorrem e formam além de economicamente, social e culturalmente as realidades desses países dependentes.

Dentro dessa perspectiva teórica várias interpretações surgiram, mas aqui o intuito não é resgatá-las, mas trilhar os caminhos de uma visão que trouxe para a compreensão do Brasil um acúmulo significativo. Florestan desempenha um papel relevante acerca da análise da realidade brasileira. Defendendo a hipótese da existência de uma revolução burguesa no Brasil, revela uma série de elementos que possibilitam uma compreensão do país a partir de uma análise do desenvolvimento do capitalismo.

O processo de industrialização no Brasil ocorreu tardiamente e não conseguiu romper com a dependência, com a dominação imperialista externa. Com a articulação entre as forças retrógradas e a aliança com o setor externo, em 1964 se configura um “modelo autocrático burguês” que se manifesta em uma ditadura burguesa repressora e opressora que revela a verdadeira face da revolução burguesa brasileira não democrática. (FERNANDES, 1975).

Essa aliança com o capital estrangeiro já sobre as bases do capitalismo monopolista intensificou a existência combinada do novo e do arcaico num mesmo espaço e provocou a perpetuação da subalternidade da economia nacional aprofundando sua dependência e diluindo o poder das elites nacionais. (FERNANDES, 1975).

É assim que a Revolução Burguesa no Brasil apresenta um alto grau de singularidade. O envolvimento de agentes modernizadores se limita a determinadas esferas da realidade e, embora acompanhe o processo de formação das classes não considera os elementos políticos, sociais e culturais que nelas residem, revelando assim, as suas particularidades: uma revolução burguesa realizada “pelo alto”, autocrática e autoritária. (FERNANDES, 1975).

As consequências deste processo para a realidade brasileira tem peso incomparável que pode ser identificado em todos os momentos decisivos da história do Brasil. A forma como a elite brasileira sempre empenhou todos os esforços necessários, seja por meio da força ou da cooptação, para impedir a participação da classe trabalhadora nas decisões dos rumos do país. Como diz Vianna (1996) o Brasil “é o lugar por excelência da revolução passiva”.

É certo que todos esses processos realizados “de cima para baixo” tem papel incisivo na construção e formação de uma sociedade civil específica. Não sem resistência e luta as possibilidades de decidir sobre as coisas que lhe dizem respeito sempre foram negadas e continuam sendo à classe trabalhadora.

2.2 Neoliberalismo e Políticas Sociais no Brasil

A adesão ao receituário neoliberal no Brasil aconteceu tardiamente e as consequências desse processo são fundamentais para compreender o desenvolvimento das políticas sociais no país. As políticas de ajuste estrutural fazem parte de um projeto global para a sociedade, denominado neoliberalismo. Os custos pela implementação dessas políticas foram e em certa medida, ainda são muito perversos.

Em meados da década de 1970 o Estado de Bem Estar Social começa ver o declínio das taxas de crescimento, o Estado perde a sua capacidade de “exercer suas funções mediadoras civilizadoras”, a reestruturação produtiva e as tecnologias de redução de “mão-de-obra” impedem a entrada da juventude no mercado de trabalho, contrariando a máxima do pleno emprego e acompanhado do aumento da dívida pública que resultam na grande primeira recessão em 1973 e 1974. (BHERING; BOSCHETTI, 2011, p. 103).

Nesta crise capitalista, os ideais neoliberais começam a ganhar força e espaço. As medidas propostas neste contexto visavam a garantia da estabilidade monetária, a retomada das taxas de crescimento, e soluções para a crise e recessão. No entanto, essas medidas não alcançaram os seus objetivos e provocaram fortes impactos nas condições de vida da classe trabalhadora.

Buscando meios de garantir sua manutenção, o capital, por meio da reestruturação produtiva, do neoliberalismo, do desmonte das funções produtivas do Estado e da desregulamentação dos direitos do trabalho (ANTUNES, 2009) encontra suas possibilidades.

Se por um lado as consequências advindas dessas transformações provocam o aumento do desemprego, a precarização das relações de trabalho e das condições de vida, por outro, por meio da reestruturação produtiva há o aumento da produtividade que se dá não em decorrência da abertura de novos postos de trabalho, mas da mudança no processo de produção, na substituição do modelo fordista/taylorista pelo toyotista.

É neste cenário que se constitui o advento do neoliberalismo, mas na realidade brasileira esse processo acontece de modo distinto. Enquanto os países centrais viviam a implantação do modelo neoliberal, no Brasil estava em voga a Ditadura Militar que tentava concretizar a produção em massa por meio do dito Milagre Brasileiro.

Este processo não ocorreu como na Europa e nos Estados Unidos. Houve a ampliação do mercado interno, mas o processo de internacionalização da economia brasileira não permitiu a realização da redistribuição dos ganhos proporcionados pelo desenvolvimento econômico da ditadura, o que evidencia mais uma vez essa relação de dependência do mercado externo. (BHERING; BOSCHETTI, 2011). O projeto de Modernização Conservadora da ditadura militar em 1974 começa dar sinais de esgotamento e a conjuntura econômica internacional favorece ainda que tardiamente a adoção dos ideais neoliberais.

Soares (2001), ao analisar as consequências desse processo, afirma que os custos das políticas de ajuste no campo social se dão na deterioração das políticas sociais e no agravamento das condições sociais. As particularidades dos impactos sociais das políticas de ajuste dependem de três questões: 1) da estrutura das políticas públicas anteriores ao processo de implementação das políticas de ajuste; 2) das condições sociais de cada formação social e histórica e 3) do tipo e intensidade das políticas de ajuste. (SOARES, 2001).

As políticas de ajuste no Brasil se caracterizam pela sobrevalorização cambial, altos juros internos, liberalização financeira, entrada de capitais especulativos de curto prazo, emissão de títulos da dívida pública e aumento da dívida interna.

Como aderiu tardiamente essas medidas, sua adesão acontece quando o ajuste previsto pelo Consenso de Washington lança mão das “medidas corretivas”: a combinação entre as políticas econômicas, as “reformas do Estado” e os mecanismos de alívio da pobreza.

No entanto, a preocupação com a pobreza não saiu do discurso. Queda nos salários, redução de empregos, informalidade e evasão de impostos. A articulação perversa entre a reestruturação da economia e do setor público acentuou a desigualdade e agravou as condições de reprodução da população que já se encontrava em situação de pobreza. Como alerta Pontes (2005) o combate à pobreza é algo que nunca existiu no Brasil.

Na medida em que cresce o desemprego e a informalidade, o rendimento dos trabalhadores com carteira assinada diminui. É este o cenário constituído com a adoção dessas medidas neoliberais. Acirramento das expressões da questão social, condições precárias de trabalho, informalidade, desemprego, diminuição de renda. E as políticas sociais como se encontram nesse processo?

Na mesma proporção que as condições de reprodução da vida da classe trabalhadora foram intensamente alteradas, as políticas sociais que seriam um caminho que poderia garantir ainda que minimamente essas condições também o foram.

As demandas impostas por esse processo de exclusão e desigualdade decorrentes da aplicação de políticas de ajuste são completamente incompatíveis com as reduções colocadas às Políticas Sociais. Em um contexto de desigualdade máxima, soluções mínimas foram adotadas.

Neste período, os programas de “combate à pobreza” estão associados a uma estratégia de descentralização. Essa descentralização prevê que os municípios sejam responsáveis pela implementação das políticas, o que agrava ainda mais a dificuldade de acesso da população aos serviços, visto que essa transferência para os municípios além de provocar o desmonte das políticas de ordem nacional, não conta com o financiamento necessário. Além disso, “a descentralização de programas sociais tem provocado um enorme reforço do ‘caciquismo’ ou do ‘coronelismo’ local, expressões que no Brasil significam o reforço de esquemas tradicionais de poder das elites locais”. (SOARES, 2001, p. 177).

As organizações e articulações feitas pelo governo dos municípios, ainda que em alguma medida seja exitoso, não tem capacidade para substituir a atuação do Governo Federal e Estadual no que refere aos programas sociais garantindo uma maior homogeneidade das desigualdades no território nacional.

Os ajustes sobre as políticas sociais vieram acompanhados de “Reformas do Estado”. Caracterizadas por cortes quantitativos, alteração da gestão dos serviços públicos submetidos a uma lógica privatista e mercantilizada.

A Seguridade Social brasileira sofreu alterações significativas em sua cobertura, universalidade e equidade. É válido salientar que esses processos que iniciaram na década de 1990 com a adoção das ideias neoliberais permanecem e se intensificam na atualidade. De acordo com Soares (2001) a principal ofensiva naquele momento foi no âmbito da previdência, e hoje, os ataques continuam.

A reforma da previdência ainda aguarda a aprovação da Câmara dos Deputados e do Senado, no entanto, as pressões para sua efetivação são cada vez mais incisivas. Em uma reportagem da Folha de São Paulo sobre o posicionamento do PMDB isto se evidencia. “Se a reforma da Previdência não sair: Tchou, Bolsa Família; Adeus, Fies; Sem novas estradas; Acabam os programas sociais”. Acrescido a este processo, podemos citar a privatização da saúde, da educação, a terceirização dos serviços e diversas iniciativas que contribuiu e contribuem para o desmonte das políticas sociais.

No caso da assistência médica, esse processo se torna ainda mais complexo. A cobrança por serviços essenciais cria uma dualidade no acesso aos serviços. De um lado, o setor público para os pobres e sem investimento. De outro, o setor privado para os que podem pagar e com subsídio de recursos públicos.

Outra modificação que merece destaque no que se refere às Políticas Sociais no contexto do neoliberalismo é o financiamento. Associada à redução de arrecadação e cortes nos gastos públicos está o Fundo Social que foi convertido em Fundo de Estabilização que retinha 20% dos recursos previstos para os ministérios do Governo Federal, sem nenhum tipo de vinculação.

Ao retomar as três questões que determinam os impactos sociais das políticas de ajuste é possível identificar que na realidade brasileira, os efeitos foram extremamente perversos exatamente porque a formação social e histórica do Brasil já apresenta particularidades próprias de um capitalismo dependente. O sistema e estrutura das políticas sociais anteriores ao ajuste era recente, estava praticamente em fase de implementação e efetivação e a adoção das políticas de ajuste foi intensa. A confluência desses três elementos foi essencial para um retrocesso das políticas sociais que tinham acabado de serem reconhecidas na Constituição de 1988. O legado desse período é uma visão focalista, emergencial e parcial, que confere ao indivíduo a responsabilidade por sua condição, criando nomenclaturas modernas que enfatizem saídas individuais.

3 | CONCLUSÃO

Os avanços e retrocessos que constituem a trajetória das políticas sociais estão inseridos numa estrutura que extrapola o âmbito social. É por isso que se faz necessário retomar as características próprias de um país de capitalismo dependente. No entanto, o fato de compreender que o desenvolvimento do capitalismo se dá de maneira distinta nos países periféricos não é o bastante para definir o seu processo de formação, visto que além de ser um país de capitalismo dependente o Brasil, assim como os outros países, apresenta elementos que decorrem do seu processo de formação histórica, que é sim determinada pelo desenvolvimento do capitalismo mundial, mas que possui particularidades que se referem às formas como ao longo da história em momentos decisivos as elites dominantes decidiram os rumos do Brasil.

Concentração do poder político, de riquezas, de renda, de terras. Um país marcado pela concentração e na mesma proporção pela socialização da desigualdade. De acordo com dados do relatório divulgado pelo Ministério da Fazenda, os 5% mais ricos detêm 28% da renda total e da riqueza. Pesquisas apresentadas pela Carta Capital afirmam que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo.

Essa desigualdade se manifesta de inúmeras maneiras no cotidiano da classe trabalhadora, que está submetida não só a essa desigualdade advinda da concentração de riqueza, mas a todos os processos e medidas adotadas para a perpetuação do capitalismo mundial.

Neste sentido, as reflexões aqui apresentadas e o caminho construído para motivá-las partem da compreensão que as políticas sociais em países de capitalismo dependente apresentam particularidades que estão relacionadas com a forma como o capitalismo se desenvolveu. Isto é fundamental para superar análises superficiais e simplistas, tanto no que se refere à valorização exacerbada das políticas sociais como a sua crítica radical.

É recorrente a crítica às políticas sociais no sentido de percebê-las frágeis, focalizadas e pontuais. E por outro lado, como um grande avanço ao ponto de exaltá-las além daquilo que realmente são. No entanto, ambas as visões se desconectadas desse movimento dialético da realidade e do contexto em que se originaram e desenvolveram podem ser nada mais que constatações que conduzem a estagnação. Como Marx sinalizou é preciso conhecer a gênese. É preciso conhecer o que são as políticas sociais hoje e o porquê de serem assim. É somente essa visão da totalidade do processo que pode possibilitar a construção de novos horizontes.

Pastorini (1997) ao analisar as políticas sociais problematiza se elas seriam concessão do Estado ou conquista da classe trabalhadora. Yazbek (2015) coloca em discussão se elas são instrumentos que reforçam a subalternidade ou propicia o protagonismo. Embora as pesquisas aconteçam em momentos distintos, elas auxiliam a compor o panorama de contradição em que está situada a política social.

Concessão ou conquista; subalternidade ou protagonismo? Talvez o equívoco se

encontre em querer definir a política social como isso ou aquilo, quando na verdade ela é a combinação desses contrários. O que é compreensível, estranho seria se assim não o fosse, visto que ela é gestada exatamente neste seio de contradição.

A discussão apresentada longe de esgotar as reflexões acerca da política social, visa somente contribuir para uma compreensão crítica dela na contemporaneidade a partir de uma análise do processo de formação histórica que a originou, evidenciando que adjetivos que a qualificam e formas de se realizar no presente são marcas que acompanham a trajetória política do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALEGRETTI, Laís. “Se reforma da previdência não sair, tchau, Bolsa Família!” diz PMDB. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 março 2017. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1863455-se-reforma-da-previdencia-nao-sair-tchau-bolsa-familia-diz-pmdb.shtml>>. Acesso em: 5 março 2017.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2.ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2009.
- ARIENTI, Wagner Leal; FILOMENO, Felipe Amin. **Economia Política do Moderno Sistema Mundial: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi**. Santa Catarina, 2007. Disponível em: < <http://cnm.ufsc.br/files/2013/09/wagner04-04.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2017.
- BEHRING, Elaine Rossetti.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. v. 2. 213 p.
- BRASIL. **Ministério da Fazenda**. Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/noticias/distribuicao-pessoal-da-renda-e-da-riqueza-da-populacao-brasileira/relatorio-distribuicao-da-renda-2016-05-09.pdf>>. Acesso em: 4 março 2017.
- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- IAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios em 2016**. Disponível em: < <http://br.advn.com/indicadores/pnad/2016>>. Acesso em: 4 março 2017.
- MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência**. 1973. Disponível em: < <https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>>. Acesso em: 27 fev. 2017.
- PASTORINI, Alejandra. **Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquistas”**. In: Serviço Social & Sociedade (53). São Paulo: Cortez, 1997.
- QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2005. Disponível em: < http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_QUIJANO.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.
- SALES, Robson. Brasil perde empregos com carteira assinada; trabalho informal sobe. **Valor econômico**, 24 fev. 2017. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/4880504/brasil-perde-empregos-com-carteira-assinada-trabalho-informal-sobe>>. Acesso em: 2 março 2017.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste na América Latina**. Paraná, 2014. Disponível em: <<https://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/IMEA/AJUSTE%20NEOLIBERAL%20E%20DESAJUSTE%20SOCIAL%20NA%20AM%C3%89RICA%20LATINA%20Laura%20Tavares.pdf>>. Acesso: 26 fev. 2017.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil**. Buenos Aires: CLACSO, 2001. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101003020857/9cap08.pdf>>. Acesso em 26 fev. 2017.

VIANNA, Luiz Werneck. **Caminhos e descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira**. vol. 39 n.3, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581996000300004>. Acesso em 15 fev. 2017.

VILLAS-BÔAS, Marcos de Aguiar. A concentração de renda é maior do que se imagina. **Carta Capital**, 14 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/brasil-um-dos-paises-mais-desiguais-do-mundo>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

CATADORES/AS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: CONDIÇÕES DE VIDA E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO

Mari Aparecida Bortoli

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul PUCRS. Bolsista do PNPd/CAPES na Escola de Humanidades PPGSS. Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

Carlos Nelson dos Reis

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul PUCRS. Professor da Escola de Negócios PPGE e da Escola de Humanidades PPGSS. Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

Heloísa Teles

Universidade de Caxias do Sul UCS. Professora no Curso de Serviço Social. Caxias do Sul, Rio Grande do Sul.

RESUMO: O objetivo do texto é contribuir com as discussões da relação entre as condições de vida e as estratégias de enfrentamento a exploração do trabalho engendradas pelos/as catadores/as de materiais recicláveis que atuam na coleta seletiva. São apresentados dados, colhidos por meio de entrevistas e observações, sobre as condições de trabalho, de moradia, de saúde e de escolaridade, assim como as formas organizativas do segmento. A análise indica que as condições de vida dos/as catadores/as demandam políticas de inclusão social e econômica para garantir sua subsistência, bem como para o fortalecimento da organização e a consolidação da ocupação. As respostas à essas demandas, forjadas na

relação Sociedade/Estado, por meio de políticas sociais, condicionadas às lutas por trabalho, habitação, educação, dentre outros direitos, parecem reduzidas à mercantilização dos direitos sociais. Ao mesmo tempo, ampliam o engajamento e a apropriação das condições de vida e trabalho, a defesa dos direitos humanos e sociais e dos processos democráticos de participação política e social vinculados com a construção de uma nova ordem societária.

PALAVRAS-CHAVES: Catadores, Trabalhadores, Lutas Sociais, Direitos Sociais.

ABSTRACT: The objective of the text is to contribute to the discussions of the relationship between living conditions and coping strategies exploited by recyclable materials waste pickers. Data are collected through interviews and observations about working conditions, housing, health and schooling, as well as the organizational forms of the segment. The analysis indicates that the living conditions of the scavengers demand policies of social and economic inclusion to guarantee their subsistence, as well as to strengthen the organization and the consolidation of the occupation. The responses to these demands, forged in the society/state relationship, through social policy, conditioned to the struggles for work, housing, education, among other rights, seem reduced to the commodification of social

services. At the same time, they broaden the engagement and appropriation of living and working conditions, the defense of human and social rights and the democratic processes of political and social participation linked to the construction of a new social order.

KEYWORDS: Waste Pickers, Workers, Social Rights, Social Rights

1 | INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O capitalismo na contemporaneidade garante a sua reprodução ampliada, por meio da qual o mais valor é gerado pelos trabalhadores e acumulado pelo capitalista, impondo aos trabalhadores, em várias situações, condições de superexploração, manifestas em situações de subcontratação e precarização. Concomitantemente, suprime os direitos sociais, conquistas históricas da classe trabalhadora, reiterando e refinando os processos de expropriação do trabalho pelo capital, retirando do trabalhador seus meios de trabalho, assim como suas condições de subsistência. As formas contemporâneas de exploração do trabalho pelo capital se intensificam com o objetivo de alienar o trabalhador da sua capacidade política, todavia, esta é condição para constituição dos sujeitos históricos e das insurgências.

As condições de vida da classe trabalhadora e dos segmentos sociais empobrecidos são condicionadas pelos processos de produção e reprodução da vida social, agudizados pelas transformações das forças produtivas nos últimos trinta anos do século XX que, além de favorecerem a superexploração do trabalho para garantirem superlucros ao capital, facilitam a subtração de direitos humanos e sociais por meio da refração das políticas sociais. Estas, expressão contraditória da socialização das condições para a reprodução ampliada do capital, de um lado, e das conquistas fundamentais para a subsistência dos trabalhadores, de outro, cumprem um papel estratégico na consolidação da hegemonia do mercado, o qual dá forma de mercadoria aos direitos sociais e viabiliza novas alternativas para valorização do capital e mercantilização da vida social.

Às relações de controle e preservação da mão de obra disponíveis ao capital, pactuadas estrategicamente nas relações entre Sociedade/Estado, agrega-se a criminalização das resistências e organizações populares e sociais. Nessa passagem de século, demarcada pela destituição do Estado de Direito, cuja orientação retrocede à moralização das expressões da questão social anunciada pela reforma gerencial e ênfase privatista que minimiza o Estado para a implementação dos serviços e políticas sociais, ao mesmo tempo que maximiza seus mecanismos de controle sobre os trabalhadores e segmentos sociais empobrecidos, evidencia um saldo negativo para as instâncias de organização dos trabalhadores, seja pelas tendências de cooptação das lutas sociais e sindicais, seja pela criminalização das lutas e movimentos sociais.

A reorganização econômica, pautada pelo modo flexível de produção no âmbito da sociedade de mercado, resulta na privatização dos serviços e na mercantilização

dos direitos sociais, subjugando as desigualdades sociais oriundas das contradições entre os interesses do capital e dos trabalhadores. Nessa perspectiva as resistências expressas nas organizações associativas e/ou cooperativas, nas quais se insere o segmento de catadores/as, forjam as condições para tomada de decisão e deliberação acerca da sua ocupação, seu reconhecimento e pagamento pelos serviços prestados e o lugar que ocupa na cadeia produtiva dos materiais recicláveis e sua luta pela constituição da reciclagem popular.

Na verdade, as transformações societárias, provocadas pelo revolucionar constante das forças produtivas, exigem mudanças nas instâncias econômica e política, repercutindo na reconfiguração das relações sociais. É nesse contexto, historicamente determinado pela lógica da acumulação capitalista e pelas condicionalidades postas ao desenvolvimento econômico da sociedade brasileira, conseqüentemente aos trabalhadores, que problematizamos as condições de vida e as formas de enfrentamento à exploração do trabalho engendradas pelo segmento de catadores/as para sua inserção nos processos produtivos e o fortalecimento da sua organização política e social, no âmbito da coleta seletiva.

Nosso objetivo é contribuir com as discussões que vem sendo realizadas a partir desses temas, evidenciando a relação entre os modos de organização e as políticas de inclusão social dirigidas ao segmento, que perpassa o processo histórico de reconhecimento da ocupação de catador pela Comissão Brasileira de Ocupações (CBO, 2002), bem como um conjunto de iniciativas que corroboram para sua inserção econômica e social, nos limites das subcontratações e condições precárias nas quais a coleta é realizada nas ruas e galpões de triagem de materiais recicláveis.

Para tanto, apresentamos dados provenientes de pesquisa de cunho quantitativo, na qual foram utilizadas técnicas bibliográficas para revisão das produções a respeito do tema, bem como documental, especialmente no que refere às reivindicações e orientações do segmento e as determinações estabelecidas pelos poderes públicos para inserção dos/as catadores/as na coleta seletiva. Realizamos ainda um levantamento empírico, composto por dados estatísticos coletados por meio de formulários e entrevistas com 150 catadores/as de um município da Região Metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. A coleta de dados foi realizada entre os anos de 2008 e 2012 para fins de pesquisa de doutoramento. Para a análise, nos referenciamos na perspectiva teórico-metodológica orientadas pelo método materialista histórico dialético com o intuito de apreender aspectos do cotidiano de organização econômica e política do segmento de catadores/as articulados à totalidade histórica da vida social.

Mostramos, no decorrer do texto, que os catadores/as protagonizam a condição de trabalhadores que atuam na coleta de materiais recicláveis como fonte da subsistência própria e dos seus familiares. Atuam de forma isolada e/ou organizada em associações e cooperativas e remetem os materiais coletados e enfardados aos atravessadores e/ou às centrais de coleta para posteriormente serem transformado pela indústria de

reciclagem. Em condições de informalidade e/ou subcontratações subsidiadas pelos poderes públicos, os quais isentam a indústria da reciclagem do devido pagamento aos serviços de coleta realizados nas ruas e/ou galpões de triagem, os/as catadores/as buscam a inserção no universo do trabalho, reivindicando a implementação de políticas que atendam suas necessidades de moradia, educação, saúde, previdência e assistência social.

Destacamos a expressão política do segmento, manifesta na construção de instâncias de participação e deliberação acerca da ocupação, abrangendo suas organizações de bases, comitês regionais e coordenações estaduais, articuladas por uma comissão nacional, orientadas por princípios de autogestão, democracia direta, independência de classe, apoio mútuo e solidariedade de classe, consubstanciados no Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis MNCR. Esses princípios dão a direção social da ocupação de catador/a organizada em associações e cooperativas como formas alternativas que primam pela apropriação coletiva dos meios e resultados do trabalho de coleta e pela reciclagem popular, contrapostas à apropriação privada para acumulação de capital, predominante na indústria da reciclagem.

Sabemos que a busca por maior produtividade e lucratividade é facilitada pelo esgotamento dos recursos e forças produtivas existentes e pela instauração de novos mecanismos destinados ao barateamento dos custos da produção por meio da inserção de novas tecnologias na prestação de serviços e da diminuição dos postos de trabalho. Frente a essa realidade, não podemos deixar de considerar que nos últimos anos do século XX e, especialmente na primeira década do século XXI, as associações e cooperativas de trabalho passaram a ser propostas, tanto como alternativas dos trabalhadores desempregados, quanto estratégias de barateamento dos encargos sociais das empresas orientadas pelo modelo flexível de gestão da produção.

Assim sendo, os catadores irão disputar as formas associativas e cooperativas para garantir condições de vida e trabalho, em um contexto de desenvolvimento tecnológico que compete para a qualificação e excelência de ocupações ligadas diretamente a criação de condições para difusão das novas tecnologias e sua inserção nos processos produtivos/improdutivos e mercados eletrônicos, contraposto a emersão de ocupações sem exigências de qualificação, destinadas aos segmentos subalternizados por situações de desemprego, empobrecimento, etnia, gênero, dentre outras desigualdades e, portanto, expropriados dos meios de produção e das capacidades produtivas, sujeitados a precarização pela desregulamentação das relações de trabalho e perda de direitos.

Essas conjunções vividas no cotidiano dos/as catadores/as que atuam na coleta de materiais recicláveis nas ruas das cidades, somadas a precarização das condições de trabalho e ausência de condições de habitação e de acesso à saúde, à previdência e assistência social, dentre outras, põem em xeque as condições de subsistência desses/as trabalhadores/as, mas ao mesmo tempo, põem em movimento

sua articulação com outras instâncias de organização popular e social. Neste sentido, o segmento de catadores/as contribui sobremaneira para a irrupção e fortalecimento das lutas contra as desigualdades sociais, dando visibilidade às contradições do capital e seu desenvolvimento condicionado à exploração do trabalho e investindo na sua superação.

Para apresentar essa discussão e análise, organizamos o texto em duas partes. Na primeira destacamos os dados referentes as condições de vida dos/as catadores/as e, na parte seguinte, apresentamos aspectos pertinentes às relações forjadas nos processos de inclusão econômica e social em que se inserem, bem como as tecnologias produzidas e acessadas para a realização do trabalho de coleta seletiva. Ressaltamos que esses dados e análises vêm alimentando discussões no âmbito acadêmico e junto ao segmento de catadores, o conhecimento de suas demandas e os limites de acesso aos direitos sociais. A apresentação em diversos eventos tem contribuído para aprofundar o conhecimento da temática, cumprindo o papel da academia no processo de formação de pesquisadores e na socialização dos conhecimentos que produz acerca dos processos e políticas sociais.

2 | CONDIÇÕES DE VIDA E TRABALHO DOS/AS CATADORES/AS

Os catadores não estão dentro das empresas de reciclagem responsáveis pelo processamento e transformação dos materiais recicláveis, tampouco estão dentro dos galpões de triagem, espaços privilegiados para garantir a invisibilidade da ocupação. Como em tantas outras cidades do Brasil ou do mundo, os catadores estão nas ruas, catando materiais recicláveis. Alguns se organizam por intermédio de associações e cooperativas e arremetem aos intermediários o resultado diário do seu trabalho. Os intermediários tratam-se de compradores dos materiais coletados pelos catadores nas ruas que se estabelecem em pequenos depósitos, às vezes, nos próprios domicílios, onde negociam com catadores para posterior fornecimento de materiais recicláveis aos grandes compradores.

O trabalho de coleta de materiais recicláveis é aceito pelo Estado, respaldado pelas empresas e útil para toda sociedade, culminando como uma *alternativa* ao crescente desemprego e à preservação ambiental e, também, como *objeto* de políticas de geração de trabalho e renda. A vivência dessas condições vai tecer experiências particulares de vida e trabalho para o segmento de catadores de materiais recicláveis.

No município onde foi realizada a pesquisa, ora apresentada, a população de catadores de materiais recicláveis é de mais de 3 mil, segundo as estimativas do MNCR/RS. São adultos/jovens, com uma média de idade de 38 anos; 84% deles têm mais de 26 anos. Entre os entrevistados, 61,3% se constituem por mulheres, demarcando o aumento destas no desenvolvimento da atividade de coleta. Segundo as lideranças do MNCR/RS, essa situação mudou marcadamente nos últimos anos.

Em uma situação de apreciação dos dados da pesquisa, uma liderança observou: *Como mudou! Há pouco mais de dois anos a maioria era de homens*¹.

Assim como se destaca o aumento do número de mulheres nas atividades de coleta, também se identifica que algumas delas estão nessa atividade há muito tempo, pois a ocupação não é recente na cidade: *atuo na catação e triagem há mais de dezessete anos*²; *eu tenho mais de trinta anos na catação*³. O trabalho das mulheres na coleta de materiais recicláveis tem muitas facetas. Além de determinadas normas de gênero como capacidade para decifrar “os diversos materiais através do toque, do olhar e do cheiro” (RIBEIRO, 2011), está relacionado ao aumento da pobreza e à extrema precarização das condições de vida e trabalho daqueles que realizam a coleta.

Os depoimentos revelam a inserção das mulheres no trabalho de coleta motivada pela necessidade; entretanto, sua inserção nos grupos organizados é limitada devido ao preconceito e ao machismo: *Acho que eles pensam que somos burras. Não reconhecem que as mulheres também são capazes. Se a gente é capaz de coordenar a família, a gente é capaz de muita coisa. Os homens se preocupam em serem orientados por mulheres*⁴. Esses depoimentos expõem as situações vividas pelas mulheres, semelhantes às relações históricas nas quais elas têm sido submetidas, além de mostrar outras desigualdades se perpetuando no interior da organização da coleta de materiais recicláveis. Além de constituírem a maioria no desenvolvimento do trabalho, as mulheres também são maioria na chefia dos lares. Dentre os entrevistados, 61,3% são mulheres, chefes de família, responsáveis pelo provimento de condições de subsistência para seus grupos familiares, os quais 34% são compostos por 3 a 5 pessoas.

Diante do desemprego, o grupo familiar é encarregado de dar conta das condições de subsistência dos seus membros e os rendimentos, para 42,7% dos entrevistados, variam entre R\$ 300,00 a R\$ 600,00/mês, não sendo determinados somente pelo número de pessoas que catam na família, mas pelo tempo de trabalho dedicado à catação, pelos locais onde a coleta é realizada, pelo domínio técnico que permite o reconhecimento de materiais com maior ou menor valor, entre outras variáveis.

Os catadores, com muita frequência, moram em áreas de ocupação irregular, nas proximidades de fronteiras com áreas loteadas ou de preservação ambiental, mas, principalmente, nos bairros com menos condições de habitabilidade. De modo geral, o que se observa nos bairros é que o poder público é alheio à criação de condições mínimas de habitabilidade para essas populações. Essas situações

1. Catador de 26 anos, representante estadual e militante ativo do MNCR, participou de diversos eventos nacionais e internacionais.

2. Catadora de 48 anos, cooperada, atua na unidade de triagem e participa de atividades relativas aos grupos organizados. Já trabalhou como cuidadora de pessoas com sofrimento psíquico.

3. Catadora com 53 anos, cooperativada, moradora da Vila Pontilhão; exerce liderança entre os catadores. Excluída do sistema educativo formal antes de concluir a 4ª série.

4. Idem nota 3.

levam os moradores a recorrerem às suas próprias soluções: “compram” os lotes de estelionatários, “emprestam” água dos moradores dos bairros vizinhos através de encanamentos clandestinos, às vezes, feitos por dentro de valas e esgotos, entre *alternativas* possíveis para a garantia de condições mínimas de vida. Do total de residências, 52,7% utilizam iluminação elétrica irregular. Com o abastecimento de água, a situação é semelhante: 55,3% informam não contar com esse serviço. Algumas vezes, a água é proveniente da rede geral, outras vezes, de poços abertos na terra. O esgotamento sanitário é a céu aberto em 73,3% das residências e somente 80,7% dos entrevistados declaram a existência de banheiro em suas casas.

O trabalho de coleta, associado ao tipo de construção e à ausência de condições sanitárias, como acesso à água encanada e ao esgotamento, tornam essa população vulnerável a doenças e a sérios problemas de saúde. Todavia, esses trabalhadores se submetem a condições insalubres, visto que suas atividades, na maioria das vezes, são realizadas a céu aberto. Os entrevistados destacam problemas como pressão alta e complicações respiratórias e reumáticas, os quais muitas vezes inviabilizam o trabalho que exige força e exposição a intempéries. Mesmo para os catadores organizados, os cuidados com a saúde são adiados em função das exigências do trabalho: *Na cooperativa, se eu não trabalho, eu não recebo; assim, não posso me tratar*⁵.

Quanto à escolaridade dos entrevistados, a maioria não concluiu o ensino fundamental. Compõem essa população alguns que nunca frequentaram a escola e outros que não concluíram o ensino primário. O interesse de retorno ao ensino formal é manifestado por exatamente a metade dos entrevistados. Uma catadora questiona: *Você sabe por que alguém é catador? Porque não estudou e não sabe fazer outras coisas*⁶. Essa associação não se dá por acaso, visto que existe um investimento em ligar o nível de escolaridade à empregabilidade, de modo a associar o sistema educacional aos interesses econômicos naquilo que refere o exercício formal de trabalho.

Outro aspecto que contribui para a caracterização da população de catadores de materiais recicláveis diz respeito ao acesso dessa população aos direitos e benefícios sociais. Quase metade dos catadores entrevistados não acessa nenhum benefício social. A inclusão no Programa Bolsa Família (PBF), de transferência de renda atinge menos da metade dos entrevistados; outros recebem aposentadoria ou estão incluídos no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e no Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Na realidade, torna-se natural, ao ser considerado como trabalhador da coleta, que o entrevistado negue o recebimento do benefício. Um dado que reforça essa interpretação é o do baixo índice de contribuintes da previdência social, apenas 3% dos entrevistados. 9,3% se declaram aposentados em decorrência da contribuição com a previdência social durante a realização de outras ocupações. Durante as entrevistas, uma catadora cooperada revela suas dúvidas em relação a sua condição

5. Idem nota 3.

6. Catadora com 53 anos, cooperativada, moradora da Vila Pontilhão; exerce liderança entre os catadores. Excluída do sistema educativo formal antes de concluir a 4ª série

de contribuinte da previdência social: *Se tem algum benefício ser da cooperativa, eu não sei qual é. Acho que tem INSS, mas nunca vi os recibos*⁷.

Cabe ressaltar que o acesso aos direitos e benefícios sociais é tema debatido em oficinas organizadas pelos e para os catadores, nas quais eles são orientados sobre seguridade social, especificamente sobre a previdência social, visto que os integrantes do MNCR/RS acompanham e participam da Mobilização pela Previdência Especial aos Catadores. Eles reivindicam a inclusão do catador como segurado especial, a contribuição de 2,3% da renda para o INSS, a aposentadoria aos catadores por tempo de serviço sem contribuição, a garantia de seguridade social para cerca de 800 mil trabalhadores que atuam na coleta e o fim dos impostos patronais para as cooperativas populares. Nesse contexto, “o trabalho é o elemento que determina a justaposição contraditória entre previdência e assistência social, o que em tese geraria uma cobertura para todos, inseridos e não inseridos na relação salarial” (BEHRING, 2008, p.154). Contudo, as transformações no mundo do trabalho repercutem em alterações na luta política do trabalho, provocando o predomínio da política de assistência social entre as demais políticas de seguridade social.

Essas condições demandam formas específicas de inclusão social pelo trabalho, nelas os catadores priorizam suas reivindicações em relação às suas necessidades, as quais estão condicionadas à criação de condições de trabalho.

3 | REIVINDICAÇÕES E FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO

As possibilidades de inserção dos catadores no mercado da reciclagem foram sendo forjadas nos espaços de organização da ocupação a partir de reivindicações e expectativas de Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (PSAU). Essa possibilidade vem ganhando materialidade e, em alguns municípios se efetivando nas associações e cooperativas de catadores. Na primeira década do século XXI, essas formas organizativas se expandiram para além das grandes metrópoles, atingindo diversas cidades brasileiras. Pesquisas sobre a possibilidade de pagamento por serviços ambientais urbanos, aos catadores de materiais recicláveis, vem indicando os benefícios potenciais da reciclagem para a sociedade brasileira, no caso de encaminhamento dos resíduos sólidos para a reciclagem e não para os lixões e aterros (IPEA, 2010).

No município onde foi realizada esta pesquisa, no ano de 2009, foi celebrado *contrato* de prestação de serviços na área da coleta seletiva entre a Prefeitura Municipal e uma Cooperativa de Catadores. Este foi o primeiro município do Estado do Rio Grande do Sul a realizar esse tipo de contrato, resultado das reivindicações e articulações entre o segmento de catadores e a administração governamental, em nível local. Representa um marco histórico das relações entre poder público municipal

7. Idem nota 6.

e a organização de catadores, nos seus mais de dez anos de existência naquele município.

O ponto decisivo da movimentação em torno da formação da associação de catadores que levou ao estabelecimento do referido contrato foi o desmonte do lixão da cidade no ano de 2000 quando este foi transformado em um aterro sanitário e, a partir de um consórcio entre municípios, ganhou uma estrutura de engenharia compatível com padrões ambientais consagrados internacionalmente. Conseqüentemente, em cumprimento às determinações dos organismos internacionais, também deixou de servir de lugar de coleta e seleção para os catadores de materiais recicláveis.

Ao lado do aterro sanitário, passaram a funcionar os dois galpões de triagem de materiais recicláveis. O trabalho passou a ser organizado por meio de duas associações e, mais tarde, um galpão foi transformado em cooperativa. Nos galpões, os catadores recebem os materiais recicláveis coletados mecanicamente na cidade, por intermédio dos serviços de empresa privada, cujas atividades envolvem transporte de cargas e comércio de materiais de construção e serviços de limpeza pública e engenharia ambiental, especificamente limpeza urbana, coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, industriais e especiais. Entretanto, um deles também recebe os materiais recicláveis coletados pelos próprios catadores por meio do referido *contrato* de prestação de serviço de coleta seletiva no município.

Nos galpões, os associados fazem a separação, a prensagem e a comercialização dos materiais recicláveis, o que envolve o pagamento dos catadores pelo material entregue nos galpões e a venda a indústria de reciclagem. A associação que recebe também os materiais coletados pelos catadores se diferencia por se constituir numa “minicentral de comercialização” (OLIVEIRA, 2010).

As formas associativas e cooperativas reivindicadas pelos catadores pretendem instaurar um novo modelo de relações no qual o catador deixa de vender os materiais recicláveis aos intermediários, considerados “patrões” e incentivadores da competição e do individualismo e passa a se organizar por meio da associação ou da cooperativa, visando à “luta pela autogestão do trabalho e pelo avanço no controle da cadeia produtiva de reciclagem” (MNCR, 2010/a, p.13). De fato, com a formação das associações, os catadores passaram a organizar as atividades com uma nova infraestrutura e estabelecer relações muito distintas daquelas que se davam no lixão ou então com os atravessadores.

É importante considerar que a mobilização dos catadores pretende que a organização do segmento, nas formas de associação e cooperativa, seja o modelo hegemônico. Para tanto, os catadores reivindicam ao poder público municipal a *contratação* da associação para a prestação de serviços de coleta seletiva urbana. Esta é realizada até então, exclusivamente, por contrato com empresas privadas que coletam e transportam o material diretamente até o aterro. Uma pequena parte do material recolhido por essas empresas, em determinados dias da semana, em que é colhido o material reciclável, é enviada às unidades de triagem. Conseqüentemente, os

catadores ficam confinados ao trabalho de triagem dos materiais dentro dos galpões.

Em vista disso, a mobilização para a *contratação* das organizações de catadores impulsiona a mudança do modelo de coleta seletiva mecanizada para o de coleta seletiva solidária. Esta se baseia na coleta porta a porta, realizada por catadores, além de envolver outros procedimentos como separação, enfardamento, pesagem e comercialização dos materiais, entre outras atividades. Todavia, organizar os catadores em associações e cooperativas que assumam os *contratos* de prestação de serviços não é tarefa simples.

Pode-se observar durante a realização desta pesquisa que, entre os grupos organizados nas duas associações, tanto o “ingresso” quanto o “desligamento” de catadores são situações frequentes e que produzem uma movimentação, principalmente, no desenvolvimento de atividades de coleta porta a porta, e essa movimentação, por sua vez, resulta num significativo número de novos associados.

O pouco tempo de participação em grupos organizados justifica o grau de desinformação dos catadores em relação às condições sob as quais se dá a sua atuação na associação e, também, em relação às condições de *contratação* para a prestação de serviços entre a associação e a Prefeitura Municipal. Alguns associados manifestam que: *Se pudesse [se houvesse o contrato] seria bom, seria ideal, pois teria mais material. O caminhão da empreiteira pega mais material que o catador. Os moradores dão para o caminhão porque tem catador que rasga a sacola e despeja a merda do cachorro no chão para ficar com a sacola*⁸.

O desconhecimento da contratação por parte dos associados não impede o reconhecimento da sua importância para a organização. No entendimento dos catadores, a importância do seu trabalho na coleta porta a porta consiste no conhecimento “especializado” que eles têm para o reconhecimento dos materiais e na otimização da coleta destes para a reciclagem.

Pode-se constatar, mesmo entre os catadores associados, há aqueles que manifestam o desconhecimento em relação ao contrato de prestação de serviços, assim como dos direitos que podem ser acessados por conta do referido contrato; inclusive direitos que foram pauta de reivindicação da organização nacional como o da inclusão do catador no sistema previdenciário, por meio do pagamento do INSS. Nota-se a necessidade de maior investimento por parte da associação ou da cooperativa na socialização de informações pertinentes às condições de trabalho dos associados. A manutenção do associado alheio às próprias condições de trabalho aproxima a associação ou a cooperativa das formas majoritárias de organização econômica e social, contra as quais elas justificam sua existência e suas lutas.

A respeito dos equipamentos como as máquinas adquiridas para a realização do trabalho dentro dos galpões, muitos trabalhadores preferem não as usar. Como

8. Catadora com 53 anos, cooperativada, moradora da Vila Pontilhão; exerce liderança entre os catadores. Excluída do sistema educativo formal antes de concluir a 4ª série.

já se anunciou nessa pesquisa, a maioria são mulheres, que *preferem “fazer tudo no muque”*, ou seja, realizam o trabalho braçal desde o interior até o pátio dos galpões. A organização do trabalho tem seus limites dados pela inexperiência em termos de trabalho organizado, conforme declaração dos catadores e pela precariedade de condições para a realização do trabalho. Essas características, no entanto, não afastam os catadores do trabalho de coleta. Ao se constituir na única possibilidade de renda para muitos trabalhadores, constitui-se também na captura às formas impostas pelas novas técnicas e formas organizacionais, presidida por longas jornadas de trabalho e pelo pagamento à base da produção (IAMAMOTO, 2006). Os depoimentos dos catadores indicam que o tempo dedicado à coleta excede o de oito horas diárias: Às vezes a entrega de uma carga dura até doze horas. Geralmente são umas dez horas de trabalho. Quando tem entregas, são doze horas de trabalho⁹.

A sujeição em relação às extensas jornadas de trabalho, sem vínculo trabalhista estável, com a anuência dos catadores, é movida pelas necessidades de subsistência, às vezes, pela expectativa de mudança de condição social e pela liberdade do que e como fazer. As declarações dos entrevistados reproduzem a ordem do trabalho sem horário, sem padrão, sem ritmo e as contradições engendradas por essas formas.

Neste contexto, uma diversidade de rumos e sentidos vai impor-se às práticas da associação contratada pelo poder público municipal para a prestação de serviços. O que mobiliza os trabalhadores são as necessidades, as situações de pobreza e de desocupação somadas aos valores e princípios da autogestão ou da gestão coletiva e democrática do trabalho de coleta organizado na condição de movimento social. Entretanto, a contratação da associação/cooperativa para a prestação de serviços para o município exige condições de competitividade no mercado e de lucro com as quais os trabalhadores precisarão se relacionar: *A cooperativa vende direto para a fábrica, e o material é mais separado. É muito difícil, mas ganha valor*¹⁰. Esclarece: *Se fosse só o sistema cooperativado, seria uma ferramenta insuficiente para trabalhadores independentes, autônomos, mas, organizados como movimento social, temos um diferencial. Se a cooperativa pensa em mais ganhos para os catadores, o movimento, então, quer esses ganhos para um grupo muito maior*¹¹.

Pode-se entender, a partir desses depoimentos, que a preocupação do catador organizado é garantir através de maior quantidade e qualidade, agregar valor aos materiais comercializados diretamente com as fábricas. Todavia, sua lógica organizacional, seu ritmo produtivo e custos, em parte, tendem a ser comandados pelo mercado. Mesmo para os catadores que já alcançaram um maior nível de organização

9. Catador, 25 anos, associado e cooperativado. Atua na coordenação de atividades da cooperativa. Participa de atividades de mobilização e de organização dos catadores em Gravataí e demais cidades do Estado.

10. Catadora, 30 anos, compõe o conselho de administração da cooperativa; atua na unidade de triagem dos materiais recicláveis; não realiza coleta porta a porta.

11. Catador, 38 anos. Iniciou na coleta porta a porta há um ano. Atua no centro da cidade onde consegue grande quantidade e boa qualidade dos materiais recicláveis .

e já formalizaram um contrato de prestação de serviços para a coleta seletiva no município, as dificuldades e tensões entre o trabalho de coleta, o poder público e a sociedade em geral ainda estão presentes e são reconhecidas pelos catadores.

Na realidade, os modos de organização e inserção desses trabalhadores são atravessados por relações contraditórias. Os depoimentos revelam as tensões entre os diferentes interesses e os diversos sujeitos envolvidos nos processos de organização em torno da coleta de materiais recicláveis. Essa compreensão leva a uma apreensão da própria realidade e impulsiona a organização desses trabalhadores.

É importante destacar que as manifestações de interesse em formação e capacitação na área da coleta seletiva, de certa forma, estão associadas às expectativas dos grupos organizados, principalmente pela possibilidade de retorno da atividade, visto que proporciona “garantia de sobrevivência” e “benefício ambiental” (MNCR, 2010b, p. 8). Também estão vinculadas às exigências postas à ocupação, pois, para esta se consolidar e se expandir, precisa atender a uma série de requisitos e, assim, levar os catadores a transformarem lixo em mercadoria.

Foi a partir dessa realidade que os catadores criaram espaços de formação para conhecer o ciclo produtivo dos materiais. As formações são guiadas por cartilhas com instruções sobre as etapas do processo produtivo dos materiais recicláveis e noções de associativismo e cooperativismo com base na autogestão. As etapas do trabalho de coleta envolvem a campanha de rua para a coleta seletiva solidária e a sensibilização da comunidade, o cadastro dos moradores e dos comércios que estão dispostos a participar da coleta; a triagem dos materiais, os critérios e as regras de separação de acordo com os tipos dos materiais, mas também com os interesses das empresas e dos produtos com maior valor de mercado; a amarração dos sacos com identificação dos produtos e o descarte dos rejeitos para evitar o acúmulo nos espaços de estoque.

As orientações sobre o empreendimento associativo e cooperativo contemplam a criação de canais de participação democrática, as funções e as atividades dos conselheiros e diretores, a construção de estatutos, as bases de acordo, a gestão administrativa e a autogestão (MNCR, 2010b). Ainda que esses princípios tenham pertinência, quanto a imprimir valores e critérios éticos para as condutas dos trabalhadores (MNCR, 2010b), eles estão dissociados das condições estruturais do trabalho coletivo e, conseqüentemente, enfraquecem o debate acerca da percepção do trabalho, reduzindo-o a uma dimensão voluntarista, como se sua realização dependesse apenas da vontade do trabalhador.

No município onde se realizou esta pesquisa, as lideranças contam com um histórico de participação em outras ações de organização social e popular, de articulação com outros grupos e movimentos, porém, em seu conjunto, esses trabalhadores não tiveram essas experiências. Os dados da pesquisa revelam que 74,7% dos entrevistados não participaram de formação ou capacitação, inclusive de reuniões ou de qualquer outra atividade; somente 25,3% participaram de formações sobre a organização do segmento de catadores na cidade.

Nas diretrizes e nos princípios tecnológicos, empregados na construção de modos de fazer a coleta, destacam-se as ações de formação e capacitação realizadas, com vistas à geração de trabalho e renda, mas também como aspiração a uma nova ordem social. Com mais precisão, pode-se dizer que as relações entre os próprios catadores, deles com a cidade, com o poder público e com a paisagem empresarial em torno da atividade que exercem informam sobre as tecnologias vinculadas ao trabalho que desenvolvem e as formas de sociabilidade forjadas nas suas experiências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, os dados apresentados demonstram a precariedade das condições em que vivem e trabalham os catadores de materiais recicláveis. Essas condições demandam formas específicas de inclusão social pelo trabalho, na qual os catadores priorizam suas reivindicações em relação às suas necessidades de moradia, acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social. Todavia, o atendimento dessas necessidades está condicionado pela própria criação de espaços e condições de trabalho.

O trabalho de coleta de materiais recicláveis envolve um número considerável de equipamentos e procedimentos produzidos ou acessados pelos catadores, conhecimentos que devem ser usados diretamente na realização da atividade de coleta. É uma questão de tempo, de trabalho, de observação, de desenvolvimento e de aperfeiçoamento constantes. Tornar-se um catador envolve, além da força física disponível para o trabalho, o bom aproveitamento dessa mesma força para adaptação do corpo aos equipamentos e ao conhecimento dos materiais. É necessário reconhecer plásticos, papéis, metais, entre outros materiais, visto que estes apresentam valores diferentes e grande flutuação no mercado.

Junto a isso se soma o fato de que o material reciclável que é posto nas ruas pelos moradores exige a coleta de uma quantidade que excede a capacidade de transporte nos carrinhos de tração humana ou elétricos. Além disso, a qualidade do material não é garantida em vista da seleção ser realizada por muitas pessoas que desconhecem o que pode ou não ser reciclado. Assim, transportar todo o material classificado pelos moradores como reciclável, com o uso de energia física própria ou elétrica por longas distâncias, revela o *contrato* de prestação de serviços como uma *faca de dois gumes*. De um lado, uma conquista de espaço que afirma o catador como trabalhador da coleta seletiva, de outro, daquele que suja as ruas ao abrir as sacolas, retirando delas o que lhe interessa e deixando o restante ao relento. De um lado, uma conquista política; de outro, a produção da imagem contrária a que se gostaria de produzir.

Nesse conflito, fica evidente a parte da atividade dos catadores que foi relegada à invisibilidade tanto pelas políticas de inserção social e econômica, com pretensões ambientalistas, quanto pelas reivindicações e conquistas dos próprios catadores, qual seja: a parte da seleção dos materiais recicláveis. Com a extinção dos lixões,

que constituíam em um local de seleção por excelência, o esforço de congregar os catadores se concentrou nas unidades de triagem, associações ou cooperativas destinadas à classificação e pesagem da produção. Na verdade, ao que tudo indica, a classificação que ocorre nesses locais é posterior a uma seleção que pode ocorrer diretamente nas ruas ou nos domicílios dos catadores, quando estes são obrigados a eleger o que tem valor e que é possível transportar, visto que a população em geral não sabe distinguir entre material reciclável, orgânico e rejeito.

A estrutura dos galpões não comporta a seleção de todo o material reciclável posto nas ruas, tampouco o número de trabalhadores que seria exigido para o trabalho de seleção. Em outros termos, os catadores não têm como coletar tudo o que é disponibilizado pela população sem antes fazerem uma seleção, assim como a unidade de triagem não tem infraestrutura para comportar todo o material, tanto pela quantidade quanto pela qualidade.

Nesse sentido, a realidade vivenciada pelos catadores mostra que seu trabalho é dinâmico e, no seu percurso, experimenta transformações. Assim, as novas formas de domínio da ocupação evidenciam a utilização de tecnologias produzidas pelos próprios catadores e a utilização de tecnologias que incidem sobre esses trabalhadores. Demarca-se, nesses processos, a inserção de novos produtos e de novos modos de fazer a coleta, incluindo seus instrumentos e suas metodologias, seja para o trabalho realizado dentro dos galpões, seja para aquele realizado nas ruas.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo. Cortez, 2003.

BORTOLI, Mari Aparecida. Catadores de materiais recicláveis: a construção de novos sujeitos políticos. **Rev. Katálysis**, v.12, n.1, p. 105-114, 2009.

BORTOLI, Mari Aparecida. **Tecnologias e Sociabilidades**: processos de organização de catadores de materiais

recicláveis. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MOTA, A. E. Entre a rua e a fábrica: reciclagem e trabalho precário. **Temporalis**, ABEPSS, Brasília, ano 3, n. 6, 2002.

_____; AMARAL, A. S. Estruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social. In: _____. (org.) **A nova fábrica de consensos**: ensaio sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas do serviço social. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MNCR. MOVIMENTO NACIONAL DE CATADORES DE MATERIAS RECICLÁVEIS. **Cartilha Nacional de formação Política das Bases do MNCR**. 2010a.

MNCR. MOVIMENTO NACIONAL DE CATADORES DE MATERIAS RECICLÁVEIS. **Cartilha Nacional de formação Política das Bases do MNCR**. 2010b.

OLIVEIRA, C. B. **A questão social da reciclagem**: um estudo sobre reflexividade, e articulação de redes sociopolíticas no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: PUCRS, 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2010.

RIBEIRO, I. M. **Aguentando o tranco: etnografia com catadores de materiais recicláveis**. Porto Alegre: UFRGS, 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social e Institucional), Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Faculdade de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

DA CASACA À RESISTÊNCIA: O SERVIÇO SOCIAL NA PROMOÇÃO CULTURAL DO CONGO

Ariele Azevedo da Silva Vieira

Bacharel em Serviço Social pela Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM). Pós-graduanda em Estratégia e Saúde da Família pelo Instituto Graduarte. Vitória – Espírito Santo.

Leonardo Barcelos Vieira

Bacharel em Serviço Social pela Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória e Pós-graduando em Política Social, Gestão e Controle Social (EMESCAM) e Estratégia e Saúde da Família pelo Instituto Graduarte. Vitória – Espírito Santo. Vitória – Espírito Santo.

Angela Maria Caulyt Santos da Silva

Doutora e mestre em Educação, especialista em Políticas e Práticas Sociais em Saúde e graduada em Serviço Social. Professora adjunta do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM). Vitória, Espírito Santo.

RESUMO: Refletiu-se sobre as possibilidades de atuação do Serviço Social frente às políticas sociais que contribuem para a resistência e preservação do Congo enquanto rica e expressiva manifestação cultural, na formação histórico-cultural do povo capixaba. Objetivou-se valorizar o Congo como cultura popular capixaba na promoção e preservação da cultura

local. A pesquisa foi documental e empírica com abordagem qualitativa, constituindo-se em estudo e discussões do referencial teórico, por meio de encontros presenciais, seminários e pesquisa empírica na sede da “Banda de Congo Amores da Lua”, no bairro Santa Marta, Vitória – Espírito Santo. O projeto da pesquisa foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Superior de Ciências de Santa de Misericórdia de Vitória –EMESCAM (CAAE: 31777914.6.0000.5065). Utilizou-se para a coleta dos dados, técnica de entrevista semiestruturada, registros em áudio e diário de campo. Os resultados revelaram processos de mobilização, organização e resistência, através da perpetuação de valores e costumes, desde a confecção dos instrumentos, indumentárias, danças, entoadas e convivência em grupo. Observou-se intolerância religiosa e falta de apoio do poder público que resultam no afastamento dos “Conguistas” do cenário cultural capixaba, implicando em obstáculos a resistência cultural da Banda: desvalorização cultural dos seus saberes e costumes. Dessa maneira constatou-se que há um vasto campo de possibilidades do assistente social em promover estratégias de enfrentamento: as intolerâncias religiosas, de classe social e étnicorracial, ao reconhecer o legado cultural transmitido pela educação informal intra e intergeracional, com criação de mecanismos de promoção da cultura local,

junto ao poder público, grupos tradicionais e a sociedade, sejam por meio das políticas públicas, seminários e oficinas temáticas nos equipamentos públicos comunitários, com a finalidade da valorização do patrimônio imaterial.

PALAVRAS-CHAVE: Congo. Resistência. Serviço Social. Políticas públicas. Promoção cultural.

ABSTRACT: It reflected on the possibilities of Social Service action against social policies that contribute to the resistance and preservation of the Congo as a rich and expressive cultural manifestation, in the historical-cultural formation of the people of Espírito Santo. The objective was to value the Congo as popular culture of the state of Espírito Santo in the promotion and preservation of the local culture. The research was documentary and empirical with a qualitative approach, being constituted in study and discussions of the theoretical referential, by means of face-to-face meetings, seminars and empirical research in the headquarters of the “Banda de Congo Amores da Lua”, in Santa Marta district, Holy Spirit. The research project was submitted and approved by the Research Ethics Committee of the Superior School of Sciences of Santa de Misericórdia de Vitória -EMESCAM (CAAE: 31777914.6.0000.5065). It was used for data collection, semistructured interview technique, audio records and field diary. The results revealed processes of mobilization, organization and resistance, through the perpetuation of values and customs, from the making of instruments, costumes, dances, chanting and coexistence in a group. It was observed religious intolerance and lack of support from the public power that result in the removal of the “Conguistas” from the cultural scene of the city, implying in obstacles the cultural resistance of the Band: cultural devaluation of their knowledge and customs. In this way it was verified that there is a wide field of possibilities of the social worker in promoting coping strategies: religious intolerances, of social class and ethno-racial, in recognizing the cultural legacy transmitted by the intra and intergenerational informal education, with creation of mechanisms of promotion of local culture, along with public power, traditional groups and society, through public policies, seminars and thematic workshops in community public equipment, with the purpose of valuing intangible assets.

KEYWORDS: Congo. Resistance. Social service. Public policy. Cultural promotion.

1 | INTRODUÇÃO

Este artigo é produto de algumas reflexões críticas a partir da nossa inserção no Programa Institucional de Voluntários de Iniciação Científica (PIVIC), no período de 2014 a 2015, com o tema “Banda de Congo Amores da Lua: um bem imaterial capixaba”, aborda-se a valorização da banda de Congo como manifestação imaterial popular, bem como na promoção e preservação da cultura capixaba, por meio de mecanismos de transmissão de conhecimento intra e intergeracional.

O projeto da pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Superior de Ciências de Santa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM (CAAE:

31777914.6.0000.5065). Na coleta dos dados foi empregada a técnica de entrevista semiestruturada, além de registros em áudio e diário de campo e na análise dos dados a técnica de análise de conteúdo.

Constatou-se dentre os resultados os processos de mobilização, organização e resistência, através da perpetuação de valores e costumes desde a confecção dos instrumentos, indumentárias, danças, canções (entoadas) e convivência em grupo, transmitidos pela educação informal, intra e intergeracional (ELIAS, 1994) e do patrimônio imaterial, no entanto, há falta de apoio do poder público e da sociedade que resultam em relações de exploração/opressão: credo, classe social e etnia/raça, que ferem o direito à diversidade e a liberdade fundamental dos integrantes dessa manifestação cultural, que segundo Neves (1980) são representantes de uma cultura popular típica do Espírito Santo.

A partir dessas percepções, é entendido que há um vasto campo de possibilidades de atuação do Serviço Social em promover estratégias de enfrentamento as relações de exploração/opressão, através de mecanismos de promoção e resistência cultural do Congo, com a atuação do (a) assistente social no poder público, por meio das políticas culturais, inseridos nas comunidades ou equipamentos públicos, estabelecendo relações diretas com os usuários e povos tradicionais.

2 | A RELEVÂNCIA DO CONGO NOS PROCESSOS DE FORMAÇÃO HISTÓRICO-CULTURAL DO ESPÍRITO SANTO

O Congo é uma manifestação cultural de origens indígenas, típico do folclore capixaba. Neves (2011) destaca que os primeiros registros documentados são do Padre Antunes de Sequeira que descreveu em seu livro esboço histórico dos costumes do povo espírito-santense (1893) a forma primitiva do conjunto musical, integrados por índios Mutuns, que habitavam às margens do Rio Doce. “Nas danças acocoram-se todos em círculo, batendo com as palmas das mãos nos peitos e nas coxas” (NEVES, 1980, p. 3).

No ano de 1860, o Imperador Dom Pedro II aportou na província do Espírito Santo e, numa visita à colônia de Reis Magos ou Nova Almeida foi atraído por uma banda de congo que os caboclos formavam em louvor a São Benedito e em seu diário registrou: “Danças de caboclos com as suas cuias de pau de cegos para esfregarem outro pau pelo primeiro” (ROCHA, 1980, p.125).

O instrumental utilizado pelas primitivas “bandas de Congos” segundo Neves (1980) eram compostos por casaca um tipo de bambu dentado, onde corre uma vareta e por um tambor feito de pau oco, tendo pregado em uma das extremidades um couro, havia também o som produzido por um cabaça cheio de caroços de sementes do mato. Esse instrumental das Bandas de Índios descrito por Antunes de Sequeira permanece até hoje nas bandas de Congo, devidamente adaptados, a exemplo: ferrinhos ou

triângulos, tambores, bombos, cuícas, chocalhos e casacas.

A origem das bandas de Congo conforme Neves (2011) tem sua gênese comprovada no Estado do Espírito Santo desde meados do século XIX, caracterizando-se como um conjunto costumeiro da cultura popular típico das regiões litorâneas e na região metropolitana do Espírito Santo. Dessa maneira, a cultura popular do Congo está presente nas primeiras manifestações culturais registradas no estado do Espírito Santo, por meio de documentos e livros.

Mais do que uma característica cultural, o Congo pode ser considerado como um elemento impactante na formação histórico-cultural, resultando no modo de pensar e agir da sociedade capixaba, através de costumes, valores, entoadas (músicas) e festejos, que devem ser preservados para que nunca se perca a singularidade desta manifestação popular. Partindo desse princípio percebe-se que se trata de uma herança acumulada ao longo dos anos (ELIAS, 1994) e que deve ser preservada, e como cultura popular associa-se a algo criado por um determinado grupo de pessoas que possuem participação ativa nessa criação.

Por ser tratar de uma manifestação forte de identificação pessoal e social, o Congo se caracteriza com uma identidade cultural, integrando segmentos sociais e gerações à medida que os sujeitos se realizam como pessoa e expande suas potencialidades: sociais, coletivas e populares.

No processo de fortalecimento da democracia pela sua inserção crítica e ativa no mesmo, [...] como forma importante e necessária à participação dos sujeitos na construção democrática do país, fazendo, nas decisões e gestão coletiva da vida social (DANUTA, REIDY, 2014, p. 32).

Dessa maneira, a identidade cultural é um agente que auxilia na construção de consciência do povo devido à necessidade de comunicação, e aquele que se comunica o faz por meio de certos meios e formas, objetivando a democratização da cultura, a expansão do acesso aos bens culturais e possibilitando que as pessoas possam desenvolver o seu próprio modo de ser e participar da comunidade como um todo Danuta e Reidy (2014).

3 | A RESISTÊNCIA DA CASACA: DESAFIOS DO CONGO

O Congo se caracteriza como uma manifestação cultural inerente à formação histórico-cultural do Espírito Santo, que são transmitidos por sujeitos que expressam seus costumes, valores, entoadas (músicas) e festejos. Contudo, os dados revelaram a existência de desafios que comprometem a realização das manifestações culturais, festejos e apresentações.

Segundo a Secretaria de Estado da Cultura (SECULT, 2014) há em Vitória três bandas de Congo: “Amores da Lua”, “Gira Mundo” e “Panela de Barro”, no entanto, a cidade não possui Associação de Bandas de Congo, que dentre várias competências, objetiva a expansão cultural do Congo para regiões que o desconhecem, no intuito

de estabelecer um intercâmbio cultural e dispor de uma estrutura necessária para manutenção de instrumentos, confecção das indumentárias.

Outro desafio é a falta /e ou insuficiência do apoio do poder público no incentivo à cultura popular do Congo, os relatos apontaram que há investimentos, mas, estes são insuficientes para a realização das atividades. Ainda relataram que os incentivos culturais são mais significativos quando são destinadas as culturas hegemônicas, que segundo Gramsci (1982) é a prepotência de uma cultura em relação à outra, isso não significa que uma determinada cultura é superior, mas que é seguida pela maioria das pessoas, a exemplo: as festas municipais e ao carnaval e a relação ainda distante com a Comissão Espírito-Santense de Folclore, instituição voltada às tradições populares no estado.

Em consequência dessas situações, a realização das manifestações, festejos e apresentações ficam à “boa vontade” dos integrantes, que se desdobram para a captação de recursos, financeiros, materiais e operacionais, necessários para a confecção de roupas, reparo dos instrumentos e ao transporte, tendo em vista que as apresentações ocorrem em outras regiões, inclusive em outros estados.

Com base nesses relatos e nos desafios apontados, observou-se que para além dos obstáculos financeiros, materiais e operacionais há aqueles resultantes da falta do conhecimento da cultura popular, relacionados com a percepção da sociedade capixaba em relação ao Congo, com o identitário étnico, de forte demarcação territorial, sociocultural, religiosa e de traços corporais negros e indígenas Rocha (1980) característicos do Congo e a importância dessa cultura popular na construção histórico-cultural no estado.

Para os turistas e cidadãos as referências culturais do Espírito Santo são a panela de barro e/ou a moqueca capixaba. Contudo a questão é que para além dessas expressões culturais, o estado tem uma forte identidade e diversas manifestações culturais na forma de danças e folguedos populares como o Ticumbi, o Jongo, o Reis de Bois, Folia de Reis, Boi Pintadinho e o Congo (NEVES, 2011).

O desconhecimento dessas manifestações culturais, com vistas ao Congo, se desdobra à intolerância, à diferença e à diversidade, resultando em relações de exploração/opressão: credo, classe social e etnia/raça Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa de Serviço Social (ABEPSS, 2013). Esses conceitos serão analisados criteriosamente no decorrer deste artigo, cabe no momento, aponta-los como frutos do desconhecimento da cultura popular do Congo.

Portanto, alcançou-se um momento crucial da nossa inquietação enquanto estudantes e pesquisadores: a condição atual do Congo é agravada de modo significativo e pela acanhada articulação entre as várias instâncias do poder público, ou seja, aquelas que deveriam estar formulando políticas culturais, cada uma no seu âmbito, com o intuito na promoção e resistência do Congo.

Na ausência de políticas públicas culturais mais robustas e eficazes, entra em cena às leis de incentivo fiscal federal, estaduais e municipais Botelho (2001), fazendo

com que o Congo dispute com os outros produtores culturais por financiamentos públicos. Defende-se a pluralidade e direito as manifestações culturais, por meio de políticas públicas articuladas contemplando as várias dimensões da vida cultural sem preconceitos elitistas ou populistas.

4 | CULTURA POPULAR E SERVIÇO SOCIAL: CAMINHOS QUE SE CONVERGEM

De acordo com FREITAS (2007) os trabalhos de educação popular iniciam junto aos mais variados setores populares, no período de intensos processos de discussão, análise e reflexão. É então potencializa os processos de conscientização e participação destas pessoas, que passam a entender dentro de uma perspectiva histórico-social crítica, as razões e os porquês delas estarem vivendo em tais condições desumanas e de exploração. Nessa lógica, é importante pensar em uma educação que visa à formação de sujeitos críticos contraria a essa ideologia que a população excluída vivencia no cotidiano. Logo se destaca a importância da educação popular que:

[...] constitui um paradigma educativo sistematizado por Paulo Freire, especificamente nos anos de 1960, visando a contribuir com o processo de conscientização e mobilização das classes subalternizadas, a parti de uma teoria referenciada na realidade, na valorização dos saberes populares e de uma base ética e política voltada à transformação social (MACHADO; SANTOS; SOARES; 2014, p.339).

Os processos de mobilização, organização e resistência constituem como atribuições da educação popular Baldi e Duriguetti (2012), em vista disso é fundamental articula a temática da educação popular e suas relações com o Serviço social, iniciou-se do ponto de vista que ambos fomentam a participação dos sujeitos nas relações sociais na condição de protagonistas e almejam um novo sistema societário, livre das opressões impostas pela sociedade do capital.

Refletir sobre a educação popular na contemporaneidade é retomar a defesa de um projeto societário que valorize a emancipação humana, sobre as classes subalternas, que são exploradas e oprimidas pelo capital e suas ideologias de dominação. Conforme o Código de Ética do/a Assistente Social (1993), o agir profissional remete ao reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes - autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais.

De acordo com uma pesquisa que vem sendo realizada desde 2011 pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Popular, Serviço Social e Movimentos Sociais (GEPEDUPSS), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a temática da Educação Popular, tem sido pouco estudada na área do Serviço Social, a pesquisa teve como objetivo realizar um balanço acerca da produção teórica em nível nacional que articula o Serviço Social a temática da educação popular entre os anos de 1980-2010:

1º) No que se refere ao gênero dos(as) autores(as), a maioria da produção advém de mulheres;

2º) A produção teórica tem se mostrado incipiente, visto que, apesar de investigarmos 66 instituições e vários sites e bibliotecas só encontramos 41;

3º) Desse total, a maioria foi publicada na década atual;

4º) Encontramos 9 publicações de livros e 1 publicação de capítulo de livro na área de Serviço Social que apontam ou abordam o tema da educação popular;

5º) Ademais, a pesquisa revelou 2 teses de doutorado, 6 dissertações de mestrados e 2 monografias de graduação;

6º) E a maioria das produções foi publicada na cidade de São Paulo (MACHADO; SANTOS; SOARES; 2014, p. 345).

Através dos resultados obtidos na pesquisa realizada pelo GEPEDUPSS foi possível observar que, a maioria das produções teóricas que articula Serviço Social ao tema da educação popular provém de mulheres, apesar disso, a produção tem se demonstrado ainda incipiente, uma vez que em três anos de investigação só foi encontrado 41 produções.

No período da ditadura militar os movimentos foram, a todo o momento, obrigados a silenciar, e posteriormente refletindo a precarização das políticas sociais. Nesse mesmo contexto a participação popular adquiriu também contornos críticos, segundo Abreu; Cardoso (2009), a participação popular situa-se nesse contexto como elemento estratégico no processo de redefinição profissional na perspectiva das lutas das classes subalternas, na perspectiva da resistência política ao regime ditatorial e da democratização da sociedade.

A partir dos anos de 1990, vivenciou-se o contexto da ideologia neoliberal, da lógica do mercado como regulador das relações econômicas e sociais. Percebe-se que, na década de 1990, segundo Gohn (1997, p. 301) há “um conjunto enorme de profundas operações estatais no modo de operar a economia, as políticas públicas, e na forma de se relacionar na sociedade civil”.

Desse modo cita-se:

A relação, o Estado e os movimentos sociais vão se reconfigurando, uma vez que o Estado neoliberal, a partir da ideologia difundida, vem numa tentativa de consolidar e legitimar os movimentos sociais organizados que caracteriza a formação brasileira para os trabalhadores, enfraquecendo os movimentos sociais organizados pelos trabalhadores, que representam suas reais necessidades (MACIEL, 2011, p. 336).

A educação popular caracteriza-se como modelos educativos que visam à contribuição para o processo de conscientização e mobilização dos sujeitos sociais, dessa forma se constitui em estratégias de intervenção profissional dos (a) assistentes sociais em diversos campos de atuação seja os que atuam nas comunidades, organização e mobilização popular, sobre tudo nas Organizações não Governamentais (ONGs) articuladas aos movimentos sociais, esses espaços constituíram-se como “abrigo” a partir da ditadura militar, pois neste período histórico a educação popular passou a ser considerada como uma prática educativa subversiva.

A aproximação do Serviço Social com as ideias de Paulo Freire ocorreu no processo de Reconceitualização da profissão, caracterizado pelo movimento em que os (as) assistentes sociais começam a compreender as amarras do Serviço Social tradicional e iniciam um processo de ruptura. Segundo Machado (2012) o método que surgiu em Belo Horizonte (MG) entre 1972 e 1975 o “Método de BH” foi incorporado às ideias de Paulo Freire e destaca-se como um processo significativo para a construção da “intenção de ruptura” objetivando que a profissão adquirisse um caráter libertador e uma visão crítica a respeito das relações sociais, ou seja, da dinâmica social presente na sociedade capitalista.

Oliveira (2009) refletiu o Serviço Social como uma profissão que desenvolve processos de trabalho que intervêm na questão social, como colaboradora na construção e fortalecimento da Cultura de Paz, a partir do seu projeto profissional, denominado de Projeto Ético-Político.

A cultura vivenciada pela sociedade contemporânea apresenta claros sinais de desagregação e porque não dizer, de esgotamento. São muitas as expressões de violência, de injustiça e desigualdades sociais que não mais compactuam com os princípios da humanidade. É diante desse contexto de profundas expressões da questão social vigente na nossa sociedade que apresentamos uma nova perspectiva que é a de uma sociedade voltada para Cultura de Paz e não-violência (OLIVEIRA, 2009, 16).

De acordo com Oliveira (2009), o impulso pela construção de uma Cultura de Paz não é algo atual, ele vem se constituindo há décadas, e se fazem presentes na Declaração dos Direitos Humanos, em organizações de movimentos pacifistas, sociais, afirmação sexual, ecológico, cultural, e vem contribuindo ao longo da história contemporânea da humanidade para um novo marco civilizatório.

A Cultura da Educação para a Paz centra-se em valores como respeito aos direitos individuais e coletivos, tolerância, solidariedade, diálogo, desenvolvimento e justiça social (ABRAMOVAY, 2001, p. 19). Nesse processo, a sociedade no âmbito geral dialoga na perspectiva da superação de preconceitos e discriminações sociais, raciais, familiares, econômicas etc, desenvolvendo potencialidades numa relação de reciprocidade, que leve ao encontro de respostas para uma vida mais digna.

A profissão se desenvolve em um processo de desordem na sociedade, pois a desigualdade de renda e da riqueza socialmente produzida é percebida na perspectiva neoliberal, como necessária para o funcionamento do capitalismo, que se fundamenta na desigualdade natural dos seres humanos. Conforme Oliveira (2009):

A gênese da profissão no Brasil se dá na década de 1930 e se desenvolve em meio à turbulência do cenário social, político e econômico do país que vivia intensamente reflexos do avanço e do fortalecimento do capitalismo. O Serviço Social aparece nesse cenário com a perspectiva de intervir junto às expressões da Questão Social. Inicialmente se baseia no modelo exportado da Europa a partir da iniciativa da Igreja Católica através do movimento leigo oriundo das classes dominantes. Diversos autores como Netto, Yamamoto, Martinelli, Yazbek entre outros, fundamentaram o surgimento da profissão enraizado em bases conservadoras, que se afirma como um tipo de especialização do trabalho coletivo tendo por finalidade atender as

necessidades sociais provenientes do conflito entre capital e trabalho que se traduzem em Questão Social (OLIVEIRA, 2009, p. 54).

De acordo com Faustini (2004), a partir de dados obtidos em pesquisa de doutoramento, a influência de Paulo Freire no Serviço Social aparece em expressões como: (1) buscar com o outro, ouvindo-o e conhecendo-o em sua lógica e sua Historicidade; (2) informação por informação não educa; (3) consciência ingênua e consciência crítica; (4) aspecto dialogal da prática; (5) Valorizar o saber já construído e ir construindo novos saberes; (6) Utopia como um sonho a ser realizado.

Portanto, os autores utilizados pelo Serviço Social denotam um comprometimento da profissão a uma prática dialética a partir de um processo educativo na sociedade, ao mesmo tempo que, rompendo com o conservadorismo existente por tantos anos na profissão, em busca de uma nova cultura profissional pautada pela democracia.

5 | SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICAS CULTURAIS: REFLEXÕES SOBRE AS POSSIBILIDADES DE INSERÇÃO PROFISSIONAL NA CULTURA POPULAR DO CONGO

O atual Projeto Ético-Político foi iniciado na década de 60 por assistentes sociais engajados nos movimentos de reforma, pois no final da década de 1970 este movimento foi revigorado pela categoria, pela luta contra a ditadura e pelo adensamento teórico e político na década de 1960.

De acordo com Iamamoto (2001, p.12), “trata-se de um projeto profissional indissociável à democracia, equidade, liberdade, defesa do trabalho, direitos sociais e humanos, contestação de todas as ordens”. É através da vontade política da categoria, em sintonia com as demandas sociais, conjunturais, estruturais que se tem maior clareza dos desafios à concretização dos valores e princípios firmados a partir de 1993.

Oliveira (2009) cita a Lei de Regulamentação da Profissão, Lei nº 8.662 de 07 de junho de 1993, que regulamenta o exercício da profissão do Serviço Social, traduz as competências profissionais, as atribuições privativas do Serviço Social e regulamenta os órgãos representativos da profissão. Destacando algumas competências do assistente social entre outras: (1) Elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais; (2) Elaborar, coordenar e executar planos, programas e projetos no âmbito de atuação do Serviço Social; (3) Planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e subsidiar ações profissionais; (4) Prestar assessoria e apoio a movimentos sociais.

Lucena (2015) faz uma reflexão:

Historicamente a inserção do assistente social na política de cultura não é algo que a categoria profissional tenha se atentado com bastante dedicação. Sabe-se muito bem que a relação entre Serviço Social e cultura apresenta em sua trajetória continuidades e rupturas, afinal existem produções a respeito sobre

essa questão e até mesmo sobre a utilização da arte no processo de trabalho do assistente social. No entanto, produções sobre a relação do Serviço Social com a política de cultura ou sobre a sua inserção são esparsas, pra não dizer inexistentes (LUCENA, 2015, p. 2).

O autor destaca que é responsabilidade do Estado no trato da intervenção e regulação, além dos princípios e objetivos que devem reger a elaboração das políticas culturais, tanto no âmbito federal, como nos governos estaduais e municipais.

Pois, uma vez que se acredita que outros pesquisadores do Serviço Social devem desenvolver produções ou mesmo engajar na defesa intransigente dos direitos dos trabalhadores contra a ofensiva do capital, esta política permaneceu e permanece direcionada aos interesses do bloco hegemônico ferindo o artigo 215 da CF/88, no qual assegura ao Estado como responsável por garantir “[...] a todos o pleno exercício dos direitos culturais” (BRASIL, 1988, s/p).

Durante muito tempo a cultura fora relegada na agenda pública como uma política de segundo plano, com baixos recursos financeiros e humanos e com a preferência pelo campo das artes. Essa postura adotada inúmeras vezes tendia ao favorecimento do mercado rejeitando o compromisso social para parcelas da população cada vez mais alijadas de seus direitos sociais e culturais (LUCENA, 2015, p.3).

De acordo com Lucena (2015) se vive em um estágio de omissão dos direitos, e quem sente esse retrocesso é a classe trabalhadora, parte da sociedade ainda acredita que o acesso à cultura é um privilégio da classe social que tem maior poder aquisitivo. É preciso entender a cultura como um direito social, para isso é preciso entendê-la de forma universal, acessível e descentralizada, pois foi um direito conquistado socialmente, portanto esse direito é focado ao desenvolvimento da sociedade e então garante a cidadania através da consolidação e ampliação dos direitos culturais.

O Serviço Social como profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, nasce como uma profissão eminentemente interventiva, através da sua inserção em variadas instituições prestadoras de serviço para uma parcela da população alijada do acesso da riqueza socialmente produzida. Nesse percurso histórico várias transformações ocorreram na profissão e hoje a vivemos uma expansão profissional através da conquista de novos espaços sócio-institucionais, entre elas destacam-se as políticas sociais de educação, meio ambiente e de cultura. Quanto essa última, alvo desta discussão (...) (LUCENA, 2015, p. 5).

Lucena (2015) relata que a inserção do assistente social na política de cultura é um desafio à categoria profissional, é destaca dois motivos: “(1) O trato da cultura como direito; (2) E a questão da ampliação dos campos de inserção do profissional de Serviço Social”.

O autor ressalta que “talvez, exista outros motivos ainda não encontrados neste momento, mas, isso por si só, já garante atenção por parte do assistente social. No entanto, essa inserção deve ser motivo de bastante atenção”. Nessa mesma linha de raciocínio Cunha et al (2012) contribuem:

[...] ao longo dos anos o campo cultural vem despertando grande interesse teórico para os profissionais do Serviço Social, não só pelo fato da cultura ser vista como

um direito social, mas também, por que este profissional irá lidar com as mais diversas expressões culturais, e para essa demanda nessa área os profissionais devem estar bem preparados, com os seus instrumentos bem definidos (CUNHA *et al*, 2012, p. 03).

É perceptível que existem grandes desafios para o profissional de Serviço Social neste campo de atuação, pois a racionalidade vigente tenta reduzir a cultura em artes com centralidade no mercado, ou seja, retirando-a do campo dos direitos sociais.

Portanto, Cunha *et al* (2012) destacam e reforçam a inserção do assistente social nesta política por terem condições de reconhecer os direitos sociais de todos os cidadãos, e isto é de extrema importância na e para a sociedade.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a realização deste trabalho, buscou-se a relação entre o Serviço Social e direitos culturais como espaço de atuação profissional dos assistentes sociais nas manifestações culturais, a exemplo do Congo. Considera-se que os direitos culturais nessa perspectiva assumem um papel na efetivação da cidadania, logo, o exercício de tais direitos é a manifestação da liberdade e da dignidade da pessoa humana que constituem a base do Estado Democrático de Direito. Portanto, os sujeitos motivos de exploração/opressão/violência e discriminação têm seus direitos negados e não exercem a cidadania de forma plena.

Nessa perspectiva esse artigo resgata sobre espaços em construção referentes à cultura popular, visto que a efetivação das políticas culturais em equipamentos socioculturais nas áreas de educação, saúde e assistência, favorecem a cultura popular. Pois, a atuação dos assistentes sociais estão relacionadas com os processos de mobilização e organização popular, uma vez que, é na intervenção que residem as possibilidades dos assistentes sociais influenciarem criticamente para o fortalecimento da cultura, apesar das significativas contribuições, este campo de atuação é marcado por muitos desafios.

Os dados mostram que os integrantes da “Banda de Congo Amores da Lua” deparam-se com: o não reconhecimento de seus valores e costumes pela sociedade, constituindo em uma grande ameaça às manifestações culturais e religiosas da Banda. Esta situação é agravada pela negligência dos gestores públicos, pois o Estado representa os interesses e ideologias dominantes e reproduz, de acordo com seus agentes, as desigualdades culturais. No entanto, os resultados atestam a nossa hipótese a respeito da inserção do/a assistente social no campo dos direitos culturais, como um agente viabilizador dos direitos culturais e da cidadania.

Para a construção desses espaços ocupacionais de atuação profissional enraizado no processo histórico e apoiado em valores e princípios democráticos, é essencial uma mobilização de atores que comungam dos mesmos ideais, pois a sociedade reflete vários conflitos e interesses. O termo cultura é apresentado nesta pesquisa

de maneira totalizante, abrangendo desde a cultura elitizada até as manifestações populares e periféricas, pois esta é o entendimento atual, fruto de uma concepção política e ideológica.

Atualmente existe uma retirada progressiva de direitos, aspecto do projeto neoliberal com sua concepção excludente e elitista. Evidencia-se a necessidade progressiva de criar estratégias que visem enfrentar as desigualdades socioculturais e econômicas geradas no centro do sistema capitalista. É fundamental refletir no coletivo sobre a atual conjuntura, que visam à redução dos direitos conquistados, como também os impactos no trabalho profissional, pois todo retrocesso atingem a população usuária e os campos nos quais os/as assistentes sociais estão e/ou podem ser inseridos. O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) têm se manifestado contra a regressão de direitos, através de notas públicas, manifestações nas ruas, juntando-se aos movimentos sociais e organizações da classe trabalhadora em luta.

O exercício profissional no atual contexto pressupõe por meio dos parâmetros que nos orientam uma direção política embasada nos princípios éticos fundamentais da profissão, o Código de Ética do/a assistente social, em especial, no tocante a sua expressão no projeto ético-político da profissão, firmado em 1993. O referido Código é uma ferramenta histórica de relevância profissional que articula nacionalmente valores fundamentais ao exercício da profissão, pautado na defesa intransigente dos direitos humanos, sendo a cultura uma temática fundamental.

Portanto, este estudo visou contribuir para a discussão que auxiliem para o aprofundamento da relação entre o serviço social e os direitos culturais, pois, deve-se caminhar com um posicionamento ético político contrário à dinâmica do capitalismo, pois os direitos conquistados correm risco, e há muito a prosseguir.

REFERÊNCIAS

ABEPSS. **Grupos Temáticos de Pesquisa**. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/7978>>. Acesso em: 22 Mai. 2016.

ABEPSS; CFESS (orgs). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. 1.ed. Brasília: CFESS e ABEPSS, 2009.

ABRAMOVAY Mirian et al. **Escolas de paz**. Brasília: UNESCO Gov. do Estado do Rio de Janeiro/ Sec. de Estado de Educação Univ. do Rio de Janeiro, 2001.

ABREU, Marina Maciel; CARDOSO, Franci Gomes. Mobilização social e práticas educativas. In: ABEPSS; CFESS (orgs). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. 1.ed. Brasília: CFESS e ABEPSS, 2009.

ANTONIO Gramsci. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Editora Civilização Brasileira S.A. RJ. 1982.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **São Paulo em Perspectiva**, [online]. 2001, vol.15, n.2, pp.73-83. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_

arttext&pid=S0102-88392001000200011>. Acesso em: 22 maio, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Código de ética do/a assistente social**. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. 9. ed. rev. e atual. Brasília, 2011.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. **Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências**. Brasília, 1993.

CUNHA, Laís Souza da et al. A atuação do assistente social na cultura popular brasileira. In: SEMINÁRIO LATINOAMERICANO DE ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL, 20., 2012, Córdoba. **ANAIS...** Córdoba: 2012.

DANUTA, Estrufika Cantóia Luiz; REIDY, Rolim de Moura. A Categoria Sujeitos: concepções e desafios no contexto brasileiro. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 13, n. 1, p. 31 - 46, jan./jun. 2014.

DURIGUETO, Maria Lúcia; BALDI, Luís Agostinho de Paula. Serviço Social, mobilização e organização popular: uma sistematização do debate contemporâneo. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 193-202, jul./dez. 2012.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: uma história dos costumes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994, v. 1.

ESPÍRITO SANTO. Lei 10.363, de 06 de maio de 2015. **Declara as Bandas de Congo patrimônio imaterial do Estado**. A PRESIDENCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Vitória, p.1-20, maio. 2015. Disponível em: <<http://dio.es.gov.br/busca#/p=>

ESPÍRITO SANTO. Secretária da Cultura (Ed.). **Folclore**. 2015. Disponível em: <<https://www.es.gov.br/cultura/folclore>>. Acesso em: 08 out. 2015

FAUSTINI, Márcia Salete Arruda. **O ensino no Serviço Social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

FREITAS, Maria. Fátima. Quintal. Educação de jovens e adultos, educação popular e processos de conscientização: intersecções na vida cotidiana. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 29, 2007.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação** V. 16 n. 47 maio-ago. 2011.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Brasília, ano II, n. 3, p. 9-32, mês. 2001.

LUCENA, João Paulo Freitas. **O assistente social e a política de cultura: reflexões sobre a inserção do profissional de serviço social**. 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo5/o-assistente-social-e-a-politica-de-cultura-reflexoes-sobre-a-insercao-do-profissional-de-servico-social.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2018.

MACHADO, Aline. Maria Batista. Serviço Social e educação popular: diálogos possíveis a partir de uma perspectiva crítica. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 151-178, jan./mar. 2012.

MACHADO, Aline. Maria Batista; SANTOS, Ana Carla; SOARES, Elaila Andrius de Moraes. Serviço Social e educação popular: um recorte dos estudos produzidos no período de 1980-2010 no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 337-54, jul./dez. 2014.

MACIEL, Karem de Fátima. **O pensamento de Paulo Freire na trajetória da educação popular**. v. 2. Viçosa, 2011.

NEVES, Luís Guilherme dos Santos - **Bandas de Congo**, Cadernos de Folclore, nº 30, Rio de Janeiro, Ed. FUNARTE, 1980, p.3.

_____. **Breviário do folclore capixaba**. Vitória: Cultura e Edições - Tertúlia, 2011. 48 p.; 21 cm. (Coleção Memória Capixaba; nº 2).

OLIVEIRA, Simone Barros de. **Interfaces da Cultura de Paz com o Projeto Ético Político do Serviço Social**. Tese de Doutorado (qualificação). FSS/PUCRS. Porto Alegre: 2009.

Rocha, Levy. **Viagem de Pedro II ao Espírito SANTO**. Rio de Janeiro: Revista Continente; Brasília: INL, 1980.

DIÁRIO DE BORDO: REFLETINDO A SUPERVISÃO DE ESTÁGIO EM SERVIÇO SOCIAL

Ermildes Lima da Silva

Assistente Social, mestra em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo (NEIM/UFBA). Professora do curso de graduação de Serviço Social na Faculdade Visconde de Cairu. Salvador, Bahia.

Louise Oliveira Ramos Machado

Assistente Social, Mestre em Saúde, Ambiente e Trabalho (PPGSAT/UFBA). Professora substituta do Departamento de Serviço Social na Universidade Federal da Bahia. Salvador, Bahia.

RESUMO: Este artigo é fruto das experiências que emergiram no cotidiano da supervisão acadêmica de estágio, no curso de Serviço Social da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Buscamos ao longo do trabalho apresentar algumas inquietações, potencialidades e os desafios da supervisão de estágio na atual conjuntura caracterizada pela mercantilização e precarização da educação superior e das condições de trabalho e os rebatimentos no processo de formação profissional. Embasadas no método crítico-dialético, abordamos a supervisão de estágio como potência para articulação entre teoria e prática, formação e trabalho profissional, bem como espaço para construção de estratégias coletivas e comprometidas com a unidade entre as dimensões teórico-metodológica, técnico-

operativa e ético-política.

PALAVRAS-CHAVE: formação profissional; estágio supervisionado; Serviço Social.

ABSTRACT This article is the result of the experiences that emerged in the daily academic supervision of internship, in the Social Service course of the Federal University of Bahia (UFBA). Throughout the paper, we bring up some concerns, potentialities and the challenges of supervising the internship in the current situation characterized by the commercialization and precarization of higher education and working conditions and the refutations in the process of professional qualification. Based on the critical-dialectical method, we approach the internship supervision as a power for articulation between theory and practice, professional qualification and professional work, as well as space for the construction of collective and committed to unity strategies between the theoretical-methodological, technical-operative and ethical-political.

KEYWORDS: professional qualification; supervised internship; Social Work

1 | INTRODUÇÃO

O processo de supervisão de estágio em Serviço Social suscita um campo rico para

reflexões e debates atrelados à formação e ao exercício profissional. A dinâmica na qual o processo de supervisão ocorre vincular-se-á à própria particularidade do trabalho das/os assistentes sociais, bem como as determinações que perpassam as condições na qual a profissão se realiza, a saber: as condições macrossociais que estabelecem o terreno sócio-histórico e as condições sociais objetivas que conferem uma direção social à profissão, e as respostas sócio-históricas, técnicas e éticas das/os agentes profissionais nesse contexto (IAMAMOTO, 2009).

Desde a emergência da profissão na realidade brasileira, o processo de estágio tem sido discutido no interior da categoria. Todavia, é a partir do maturação intelectual e consolidação acadêmica do Serviço Social, em meados dos anos 1980, que o estágio supervisionado tem ocupado uma importante centralidade na discussão acerca da formação e trabalho profissional, fincado no compromisso com o Projeto Ético-Político Profissional.

As particularidades e experiências vivenciadas pela categoria profissional nas últimas três décadas, contribuíram para consolidar a construção de um referencial crítico, teórico-político comprometido com princípios e valores democráticos universais, emancipatórios e fundamentados numa perspectiva ontológica, sob o legado da teoria marxista. Trata-se da renovação do Serviço Social e seus desdobramentos ideopolíticos, teórico-metodológicos, determinantes para a *direção social estratégica* e suas refrações na organização política das/os assistentes sociais, no trabalho e na formação profissional (MOTA, AMARAL, 2016).

Nesse ínterim, compete empreender o conhecimento e a formação calcada na perspectiva dialética de construção coletiva, em permanente aproximação, não como algo acabado, mas construído e produzido socialmente, como processo de aproximação do real, do desvelamento das relações de produção e reprodução das relações sociais na sociabilidade burguesa e na necessidade de sua superação.

Por formação profissional entende-se o processo coletivo vinculado a educação na perspectiva de emancipação humana, no horizonte de despertar a criatividade e criticidade, como espaço potencial para construir estratégias e alternativas que contribuam para a defesa dos interesses da classe trabalhadora. Defende-se uma educação *para além do capital*, numa “tarefa de transformação social, ampla e emancipadora” (MÉSZÁROS, 2008, p. 76). Tal perspectiva não coaduna com o modelo de educação e formação profissional voltada para o mercado, reduzida à execução de tarefas, de rotinas, como atividade pragmática e burocrática, uma vez que conforme elucida Alzira Lewgoy (2010, p. 30) “a construção de uma profissão não pode ser confundida com a preparação para o emprego”.

Desse modo, como unidade na diversidade, a formação e o trabalho profissional constituem pilares de sustentação do estágio supervisionado. O estágio supervisionado tem um potencial riquíssimo como “espaço de síntese entre conhecimentos teóricos e saberes práticos, já que permite desenvolver todas as dimensões da profissão e articulá-las em torno de um perfil de profissional crítico” (GUERRA, 2016, p.101), no

desenvolvimento das competências teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas.

Nesse contexto, a supervisão associa exercício e formação, visto que está vinculada à atividade concreta de estágio, interpreta-se que neste papel as/os estudantes pode converter o que aprendeu em posturas, produtos, serviços e informações (LEWGOY, 2010). Essa conversão é o grande desafio no momento atual – o trânsito entre acúmulo teórico e fincar a profissão na realidade com foco para estratégias, táticas e técnicas do trabalho profissional, conectadas às especificidades dos objetos de estudo e ação profissional (IAMAMOTO, 2015).

Há que considerar que o processo de formação e exercício profissional, e consequentemente a supervisão de estágio, não ocorre isolado da própria realidade e de suas tendências contemporâneas. Logo, a atual fase de expansão do capitalismo traz repercussões e condicionamentos perversos ao projeto de formação, exercício e organização política profissional, uma vez que o padrão de acumulação privilegia a mercantilização das políticas sociais. A ofensiva do capital transforma a educação, bem como um conjunto de políticas e esferas da vida social, em lócus mercantilizado e privatista, ocasionando uma precarização generalizada das condições essenciais para a materialização de uma formação profissional pública, gratuita, laica e de qualidade, fincada na garantia da indissociabilidade do ensino-pesquisa-extensão. Desse modo, a mercantilização da vida social desvirtua a lógica do estágio supervisionado pautado no caráter pedagógico/formativo.

Para tanto, à medida que a lógica de mercantilização da educação e as condições de realização do trabalho na atualidade estão submetidas ao domínio do capital financeiro, e pela regressão dos direitos sociais, “impõe à profissão vigilância permanente para não recuar em seu projeto ético-político e aderir ao pensamento (neo)conservador que tem avançado sobremaneira nas universidades” (HILLESHEIM, 2016, p.162).

A partir do exposto, destacamos que a proposta deste artigo é refletir sobre as experiências e inquietações cotidianas vivenciadas na supervisão acadêmica de estágio, no curso de Serviço Social da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Partimos da realidade vivida a partir da análise concreta de situações concretas, possibilitadas pela desafiadora tarefa de supervisionar estágio no atual processo de mercantilização e precarização da educação superior e de seus rebatimentos na formação e no exercício profissional.

Demarcamos que esta produção é uma versão revisada do artigo apresentado no 6º Encontro Internacional de Política Social e 13º Encontro Nacional de Política Social, com o tema central: “Duzentos anos depois: a atualidade de Karl Marx para pensar a crise do capitalismo” promovidos pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, na cidade de Vitória, junho de 2018.

2 | ESTÁGIO SUPERVISIONADO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL: ELEMENTOS ÉTICOS-POLÍTICOS PARA O DEBATE

A supervisão de estágio ocorre no cotidiano de estágio supervisionado na graduação em Serviço Social, a sua dinâmica está atrelada aos processos sócio-políticos, éticos e normativos da categoria (CAPUTI, 2016). É de competência e atribuição privativa dos/as assistentes sociais conforme preconiza a Lei de Regulamentação da Profissão, Lei 8662/1993. Em conformidade com o inciso VI do artigo 5º, constituem atribuições privativas do/a assistente social, o “treinamento, avaliação e supervisão direta de estagiários de Serviço Social” (CFESS, 1993).

O Estágio Supervisionado está pautado na Lei de Estágio (Lei nº 11.788/2008), nas Diretrizes e Bases da Educação Nacional/1996 (LDB), nas Diretrizes Curriculares para os Cursos de Serviço Social (1996), da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) e às Resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE), na Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social (Lei nº 8.662/1993), na Resolução CFESS 533/2008, que dispõe sobre a supervisão direta de Estágio e na Política Nacional de Estágio (ABEPSS 2009).

A concepção de estágio supervisionado manifesta nas Diretrizes Gerais para o curso de Serviço Social (aprovada em assembleia geral extraordinária de 08 de novembro de 1996) elaboradas pela ABESS/CEDEPSS, define o estágio enquanto:

É uma atividade curricular obrigatória que se configura a partir da inserção do aluno no espaço sócio-institucional objetivando capacitá-lo para o exercício do trabalho profissional, o que pressupõe supervisão sistemática. Esta supervisão será feita pelo professor supervisor e pelo profissional do campo, através da reflexão, acompanhamento e sistematização com base em planos de estágio, elaborados em conjunto entre Unidade de Ensino e Unidade Campo de Estágio, tendo como referência a Lei 8662/93 (Lei de Regulamentação da Profissão) e o Código de Ética do Profissional (1993). O Estágio Supervisionado é concomitante ao período letivo escolar (ABESS/CEDEPSS, 1997, P.71).

A partir do exposto, cumpre ressaltar que o estágio envolve uma tríade: supervisão direta de um/a profissional assistente social vinculado a instituição onde ocorre o estágio, chamado “supervisor/a de campo” e do/a professor/a assistente social vinculado/a a instituição de Ensino Superior, designado “supervisor/a acadêmico/a”, e, pela/o aluna/o do curso de graduação em Serviço Social. Nesse sentido, observa-se que a supervisão é guiada por objetivos, princípios e espaços formativos, requer competências éticas, teóricas e políticas, coerentes com o projeto profissional hegemônico, aferindo à supervisão qualidade indispensável no desenvolvimento da formação profissional, pressupondo acompanhamento contínuo e sistemático.

O processo de estágio possibilita uma profícua convivência acadêmica entre docentes, discentes e profissionais, o que exige dos sujeitos envolvidos a construção de um espaço de reflexões, abstrações, dúvidas, investigações e busca por articulação teórica e respostas instrumentais às múltiplas requisições sócio-profissionais e políticas diante das desafiadoras demandas presentes no cotidiano profissional.

Nessa perspectiva, o estágio compreende a dinâmica da relação entre teoria e realidade, ensino e aprendizagem e tem como sustentação a dimensão pedagógica que possibilita ao ensino do Serviço Social a natureza investigativa e interventiva da profissão. Assim, há de considerar que o estágio é um momento de reflexão-ação que detém a capacidade de propiciar a síntese entre o trabalho e formação profissional, uma vez que, como bem expressa Yolanda Guerra, “as condições de realização da supervisão dependem das condições de realização do trabalho profissional, mas também das condições sob as quais a formação profissional se realiza” (GUERRA, 2016, p. 103).

A conjuntura contemporânea, marcada por fortes investidas na privatização das políticas sociais, ocasiona alijamento, precarização e mercantilização do ensino superior no Brasil, reflexo disso é a expansão massiva das instituições de ensino superior, sobretudo as instituições privadas e na modalidade à distância, como processo ampliado, repercute também na precarização e sucateamento das Universidades Públicas. Verifica-se que desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, um conjunto de mudanças foram introduzidas na educação, com a proposta de diversificação do sistema de ensino superior, que inclui o ensino à distância em todos os níveis e modalidades de ensino. Os governos seguintes seguiram uma política educacional contraditória e de continuidades a privatização, abre novas possibilidades para a lógica mercantil e empresarial, e, em paralelo, realiza investimentos na expansão da universidade pública.

As mudanças operadas no ensino superior, especialmente pela massificação da formação em Serviço Social ocasionou uma série de problemáticas que desvirtuam a função precípua do estágio: a dimensão pedagógica. Os desafios postos ao cotidiano da operacionalização do estágio repercutem tanto para os supervisores de campo e acadêmicos, aviltados pela precarização das relações de trabalho, quanto para o discente que transita entre as expectativas de ingresso ao campo de estágio e o esgotamento e estranhamento do trabalho no atual estágio de acumulação do capital, e em uma perspectiva ampliada, põe desafios a própria defesa e vivência do Projeto Ético-Político Profissional.

A expansão do ensino de Serviço Social nos últimos anos provocou uma intensa procura por campos de estágio, complexificada pelas insuficientes condições éticas e técnicas que assistentes sociais vivenciam no exercício profissional, provocando uma escassez de campos de estágio em todo território nacional (HILLESHEIM, 2016). Verifica-se a redução do estágio ao cumprimento de carga horária, além de provocar nos alunos uma intensa disputa por vagas de estágio, muitas vezes marcada pelos discursos da meritocracia, especialmente quando se trata de estágios remunerados.

Destaca-se as particularidades que o estágio curricular não-obrigatório remunerado tem assumido nesse contexto, é notório a mercantilização da força de trabalho dos/as estagiários/as, na “condição de empregados especiais” (HILLESHEIM,

2016, p. 165), como meio de substituição e cobertura de déficit do quadro profissional, inclusive em atividades administrativas que não possuem nexo entre a área de formação, contribuindo para o enfraquecimento da identidade, das competências e atribuições profissionais que legitimam socialmente a profissão. Ainda nesse sentido, percebe-se a recusa das instituições e de assistentes sociais em supervisionar estágios obrigatórios, alegando sobretrabalho e falta de tempo e habilidade para o acompanhamento sistemático, reflexivo-crítico e cumprimento com as atribuições inerentes ao processo de supervisão, tais como: a construção e acompanhamento do plano de estágio, a elaboração e revisão da documentação, acompanhamento, desenvolvimento e registros de atividades e frequências, a elaboração e implementação dos projetos de intervenção dentre outras requisições.

Em relação às questões já problematizadas, vale destacar a criação de um programa chamado *Partiu Estágio* por parte do Governo do Estado da Bahia, em 2017, com o objetivo de garantir o acesso a oportunidades de estágios universitários de instituições federais, estaduais e privadas da Bahia, priorizando estudantes inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e aqueles que tenham cursado todo o ensino médio em escola pública ou com bolsa integral na rede privada (BAHIA,2017).

Destaca-se que no escopo da proposta do referido programa, tem-se a assertiva de que o programa possibilita aos jovens uma primeira inserção no mercado de trabalho, o que demonstra a lógica mercantil atrelada ao processo de formação voltada para a inserção de mão de obra barata em detrimento da função pedagógica do estágio. Nele o estágio passa a assemelhar-se com as relações de emprego, ainda que a legislação admita natureza distinta (HILLESHEIM, 2016). Importa ressaltar, que o acompanhamento acadêmico das/os alunos regularmente matriculados no curso de Serviço Social, participantes deste programa permitiu identificar a falta e/ou fragilidade de acompanhamento profissional, no qual as/os alunas/os são requisitadas/os para desenvolverem tarefas de cunho burocrático e administrativo, lotados em órgãos e/ou setores da administração pública que não contém profissionais de Serviço Social.

O acompanhamento ao estágio curricular não-obrigatório também tem desafiado supervisoras acadêmicas e instituições de ensino para garantir a qualidade da supervisão e o devido acompanhamento pedagógico, principalmente devido à sobrecarga de trabalho docente e discente, uma vez que para um número significativo de alunas/os o estágio curricular não-obrigatório ocorre em concomitante ao estágio obrigatório, realizados em instituições e carga horárias distintas, somados a um conjunto de exigências acadêmicas. Cumpre destacar que o curso de Serviço Social da Universidade Federal da Bahia tem empreendido esforços para o acompanhamento acadêmico desses/as estagiários/as, contudo esbarra nas limitações já contextualizadas acima.

2.1 Relato de experiência da supervisão acadêmica: navegar é preciso

A imersão na supervisão acadêmica e o espaço da aula, nas suas variedades e potencialidades, pode construir uma rica experiência para a reconstrução da crítica, seja ela atrelada ao nosso próprio fazer profissional na condição de docentes, por possibilitar momentos de diálogos e reflexões dos espaços ocupacionais em que os/as alunos/as estão inseridos, seja no desvendar das múltiplas manifestações da “questão social” e proposições para o seu enfrentamento.

O espaço da supervisão de estágio tem o potencial de trazer a nefasta realidade para análise, compreendo-a como síntese de múltiplas determinações e no repensar o fazer cotidiano e conectá-lo à totalidade social, ao movimento do real estabelecendo as mediações necessárias. Desta feita, o debate acerca da supervisão é solo fértil para reflexão e teorização do cotidiano e da própria profissão que comporta diferentes tendências, projetos, hegemonias, atores (FORTI, 2016).

A complexidade que envolve o percurso da supervisão, notadamente a partir dos processos de objetivação da sociedade capitalista e da subordinação do trabalho ao capital, são expressos nos discursos das/os discentes, seja pelo perfil profissional que está sendo moldado, seja pelas relações estabelecidas pelas profissionais de campo em observações, nota-se a ênfase na obediência às normas, regras e as metas estabelecidas pelo empregador, expressando o receio/medo da demissão. É no trânsito das possibilidades e dos limites impostos à profissão que as/os discentes manifestam suas “frustrações” em relação à profissão, aos limites que circunscrevem o trabalho profissional na ordem do assalariamento, principalmente pela “falta de recursos”, inoperância das políticas sociais, ineficiência da rede socioassistencial e na correlação de forças institucionais, atribuindo “a impotência” do agir frente às barreiras, não raras vezes interpretadas como intransponíveis.

Por outro lado, há uma expectativa por parte das/os discentes que remetem a perspectiva endógena e voluntarista da profissão, levando-a para o campo das escolhas, vontades, o saber-fazer e os propósitos profissionais, análises inócuas que ainda remetem ao idealismo, deslocada das contradições e determinações contextuais.

É nesse contexto que o percurso da supervisão traz a prova os desafios éticos-políticos para os sujeitos envolvidos. É no confronto do ideal e o real e na construção das competências e habilidades que “ao supervisor é conferida a figura positiva ou negativa, isto é, apresenta-se ao aluno como elemento que irá compor ou não a sua identidade profissional” (LEWGOY, 2010, 142-143). Dentre as expectativas geradas e as dificuldades enfrentadas, as/os discentes acabam por delegar ao espaço de sala de aula, da supervisão acadêmica, um tom de denunciamento, de exposição dos fatos e acontecimentos no lugar da análise situacional e estrutural.

Sendo assim, no curso da supervisão acadêmica cabe o fomento das problematizações pela via crítica na busca por compreender as determinações, não apenas do fazer profissional, mas da lógica constitutiva dos espaços sócio-ocupacionais

e das políticas sociais com as quais trabalhamos. Compete as/aos supervisoras/es estimular as/os alunos a mobilizarem os conhecimentos já adquiridos, contribuir na formação de um perfil crítico capaz de desvelar a realidade, e “permitir que a reflexão do estudante ultrapasse a aparência dos fatos para a essência dos processos” (GUERRA, 2016, p. 105). No entanto, paralelo ao processo de abstração e reflexão da realidade, é preciso instrumentalizar e estimular a capacidade criativa e propositiva, capaz de fazer aflorar estratégias concretas para intervenção e transformação da realidade.

Outro ponto que merece destaque é a potencialidade e as dificuldades para a garantia de uma boa e continuada interlocução entre supervisoras/es acadêmicas/os, de campo e comissão de estágio. A realização das visitas aos campos de estágio é vital, ainda que para a realização das visitas apresentem-se dificuldades e limitações. É no contato direto que as/os protagonistas do processo de ensino-aprendizagem constroem a possibilidade de ação integrada, dialogando acerca das diretrizes e percursos metodológicos que norteiam o processo de ensino, objetivando a qualificação/capacitação profissional da/o aluna/o-estagiária/o (OLIVEIRA, 2003), ainda podem ser alicerçadas neste momento, bases para uma aproximação mais estreita entre campo-instituição de ensino.

Por outra via, o cotidiano da supervisão é marcado pelo distanciamento entre campo de estágio e unidades de formação acadêmica. Na engrenagem da intensificação do trabalho, a demanda excessiva de trabalho das/os assistentes sociais (supervisoras/es de campo e acadêmica/os) dificulta a disponibilidade dos mesmos para agendar e realizar tais visitas, sobretudo as visitas às instituições de campo que em geral são realizadas durante a jornada de trabalho, entre um atendimento e outro, entre as demandas institucionais e as das/os usuárias/os e as necessidades de apresentá-lhes respostas.

Nesse sentido, nota-se uma descaracterização da potencialidade das visitas e encontros entre supervisoras-alunas/os, dado que não raras vezes a interlocução tem sido caracterizada como atividade meramente burocrática, reduzindo-a a encontros semestrais e rápidos, uma vez que as dinâmicas institucionais não propiciam momentos específicos para reflexão e diálogo acerca do processo de estágio.

Logo, é mais uma oportunidade de reconhecermos que dada as características peculiares dos processos de trabalho em determinadas áreas e espaços ocupacionais, os momentos para reflexão e exercício de uma postura crítico-investigativa das questões relativas ao exercício profissional tornam-se cada vez mais escassos, refletindo inclusive nos incipientes acompanhamentos aos/as estagiários/as. Outro ponto que merece destaque diz respeito à questão da identidade profissional com o exercício da supervisão, uma vez que nem todos exercem a supervisão de estágio por escolha e exercício da atribuição profissional, há espaços sócio-ocupacionais que exigem tal exercício para a/o assistente social.

Não obstante, cumpre reconhecer que a própria formação profissional dos sujeitos que exercem a supervisão também é marcada pelo empobrecimento intelectual e

ausência de capacitação continuada. Igualmente, a supervisão acadêmica tem suas peculiaridades que devem ser reconhecidas e exploradas, visto que não compete responsabilizar a supervisão de campo por reflexões que são pertinentes à supervisão acadêmica, uma vez que os momentos de supervisão de campo e acadêmica são diversos e complementares, mas com finalidades particularizadas.

Isso posto, cabe ressaltar a importância da academia propiciar momentos e espaços de compartilhamento de saberes e socialização das experiências profissionais, função esta que devida as reestruturações operadas nas universidades tem limitado a concretização do tripé ensino-pesquisa-extensão. As relações cotidianas concretamente apresentadas nos espaços socioinstitucionais constituem verdadeiras fontes de investigação e diálogo da relação teoria/prática.

É nesse preceito de estimular o estreitamento das relações entre unidades de ensino e instituições campo de estágio que a Política Nacional de Estágio (PNE/2010) constitui um valioso instrumento de defesa e afirmação do compromisso com uma formação de qualidade e comprometida com a direção social estratégica da profissão.

Cumprir inteiramente que no curso de Serviço Social da UFBA a Comissão de Estágio tem empreendido esforços para legitimar o fórum de supervisoras/es como estratégia política para construção de alternativas à qualificação do estágio. A linha de trabalho desenvolvida pela Comissão de Estágio atuante na UFBA busca tornar as supervisoras de campo protagonistas na construção das reuniões, debates e rodas de conversas e solidificar a parceria com o CRESS. Como estratégia coletiva, no planejamento para as atividades do presente ano foi deliberado a criação de espaços itinerantes, isto é, ao invés dos encontros serem centralizados na unidade de ensino, será realizado em diferentes instituições nas quais o estágio se realiza.

3 | REFLEXÕES CONCLUSIVAS

As reflexões apresentadas aqui são algumas do universo de outras, não esgotadas nesse texto. No nosso chão cotidiano, os percursos são marcados por contradições e nesse tempo de mercantilização da educação e aviltamento da exploração do trabalho, problematizar o estágio supervisionado constitui um desafio que nos impulsiona a construir estratégias coletivas de resistência.

O estágio é um importante locus para perceber a crise contemporânea e a lógica operacional que tem norteado as instituições. Nesse sentido, na captura dos limites e possibilidades, cumpre destacar que o estágio detém o poder de provocar nos sujeitos envolvidos um repensar contínuo do exercício profissional e a captarem o significado social da profissão e as lutas sociais que a atravessam, assim como o lugar que ela ocupa na divisão social e técnica do trabalho. Aqui, evidencia-se a capacidade do estágio mobilizar os elementos socioeducativos, a unidade entre teoria e prática e o caráter político da profissão.

Não obstante, há a preocupação de que a supervisão seja concebida

considerando a indissociabilidade entre as dimensões teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política, estando atenta para a finalidade da ação e para o compromisso profissional enquanto elemento mediador integrado por uma postura crítico-investigativa, articulando teoria-método, admitindo a concepção dialética dos processos à luz do entendimento que na realidade gestam não somente as demandas, mas a possibilidades e estratégias de ação, realizando o percurso de projeção da ação à operacionalização.

Adensar o debate sobre a centralidade do estágio no processo formativo da/o assistente social transcende os muros da academia e o cumprimento de uma exigência curricular. É relevante que as questões expressas na realização do estágio supervisionado, fruto de um processo macrossocietário, tenham visibilidade e sejam amplamente discutidas pela categoria profissional e ascendam a dimensão criativa e propositiva com estratégias de enfrentamento as problemáticas vivenciadas. A defesa por uma supervisão de qualidade envolve a luta radical contra as investidas do capital na mercantilização das políticas sociais, especialmente na educação e nas relações de trabalho. Nessa direção é mister empreender estratégias coletivas e comprometidas com a unidade entre as dimensões teórico-metodológicas, técnico-operativa e ético-políticas e o alinhamento com os princípios universais, emancipatórios e democráticos.

Por essa via, reiteramos a importância dos debates, reflexões, estudos e ações dos diferentes sujeitos envolvidos na formação para assegurar uma aprendizagem de qualidade, crítica-reflexiva, instrumentalizada para erigir ações articuladas aos interesses da classe trabalhadora. Certamente, os espaços coletivos fomentados pelos fóruns de supervisão e demais espaços estratégicos possibilitam a mobilização, articulação e diálogo e a defesa da identidade profissional que se pretende construir, pautada na perspectiva crítico-dialética, fundada na liberdade e na emancipação humana, no sentido de imprimir uma direção social em consonância com o projeto ético-político profissional.

REFERÊNCIAS

ABESS/CEDEPSS. Diretrizes Gerais para o curso de Serviço Social. **Cadernos ABESS**, São Paulo, n.7, p.58-76, 1997.

BAHIA, Secretaria de Administração do Estado da Bahia. Programa de estágio: Partiu Estágio. Disponível em: <http://www.programaestagio.saeab.ba.gov.br/#/app/inscricao/login/> . Acesso em: 10 de março de 2018.

BOSCHETTI, I. Desafios e atuação da ABEPSS no contexto da “reforma” do ensino superior no final dos anos 1990: gestão 1998-2000. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 11, n.22, p.27-42, jul./dez. 2011.

CAPUTI, L. Supervisão de estágio em Serviço Social: significâncias e significado. **Katálysis**, Florianópolis, v. 19, n. 3, p. 389-394, out./dez. 2016.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. Lei n. 8.662, de 07 de junho de 1993 que dispõe sobre a profissão de Assistente Social.

FORTI, V. Serviço Social, pluralismo e estágio supervisionado: notas para um debate necessário. In: SANTOS, C.M dos.; LEWGOY, A.M.B.; ABREU, M.H.E. **A supervisão de Estágio em Serviço Social: aprendizados, processos e desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 287-309.

GUERRA, Y. O estágio supervisionado como espaço de síntese da unidade dialética entre teoria e prática: o perfil profissional em disputa. In: SANTOS, C.M dos.; LEWGOY, A.M.B.; ABREU, M.H.E. **A supervisão de Estágio em Serviço Social: aprendizados, processos e desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 101-124.

HILLESHEIM, J. Estágio profissional e precarização do trabalho. **Temporalis**, Brasília, ano 16, n. 32, p. 159-182, jul/dez. 2016.

IAMAMOTO, M.V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 26 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

IAMAMOTO, M.V.; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço para uma interpretação teórico-metodológica**. 29 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LEWGOY, A.M.B. **Supervisão de Estágio em Serviço Social: desafios para a formação e o exercício profissional**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. 2ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MOTA, A. E.; AMARAL, A.S. Serviço Social brasileiro: cenários e perspectivas nos anos 2000. In: MOTA, A. E.; AMARAL. **Cenários contradições e pelezas do Serviço Social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2016, p. 29-54.

OLIVEIRA, C. A. H. S. **A centralidade do estágio supervisionado na formação profissional em Serviço Social**. 2003. 178p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2003.

A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA - MG UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO MUNICIPAL

Nelson Machado Pinho Junior

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo refletir acerca da relação público-privado na gestão da Política de Assistência Social no município mineiro de Juiz de Fora, através da análise da dimensão do orçamento. A pesquisa se realizou por meio de estudos bibliográficos e análises de documentos oficiais na perspectiva quanti-qualitativa. São apresentadas tabelas com as despesas municipais para o ano de 2015 no sentido de caracterizar a referida relação na gestão do SUAS.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública. Gestão democrática. Patrimonialismo. SUAS. Orçamento.

ABSTRACT: This work aims to reflect about the public-private relationship in the management of Social Assistance Policy in the mining city of Juiz de Fora, through analysis of the dimension of the budget. The research was conducted through bibliographic studies and analyzes of official documents in quantitative and qualitative perspective. Tables are presented with the municipal expenditures for the year 2015 in order to characterize the related relationship in SUAS management.

KEYWORDS: Public Administration. Democratic management. Patrimonialism. SUAS. Budget.

1 | INTRODUÇÃO

Para iniciarmos a discussão a respeito do caminho do orçamento na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Juiz de Fora, tomamos como marco a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005. No contexto do município em questão, se faz fundamental apresentar o principal órgão responsável pela execução da política de assistência social, a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), instituição que se constitui em uma associação civil de direito privado e interesse público, financiada pelo governo municipal. Todavia, a instituição gestora oficial se materializa na Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) (AMAC, 2015). Para se chegar a uma análise fundamentada a respeito da relação público-privado na gestão da política de assistência social no município de Juiz de Fora, faz-se necessário percorrer o caminho do orçamento público, caminho este que se materializa na destinação dos gastos do fundo público.

2 | ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DO

FUNDO PÚBLICO

Este trabalho analisa o caminho das despesas fundo público na política de assistência social em Juiz de Fora e não sua origem. Seu objetivo é identificar o quanto do fundo público dessa política específica é destinado para prestação de serviços via entidades da esfera privada.

Segundo Behring e Boschetti (2011), a implementação de políticas de seguridade social torna-se questão central com o advento do Estado de bem-estar social. Para tanto, o Estado necessita empregar parte dos seus recursos financeiros para efetivação de tais políticas, deixando de investir, em parte, em determinados setores mais interessantes à reprodução do capital. Mesmo o Brasil não vivenciando, em nenhum período de sua história, um Estado de Bem-Estar Social, entendemos que a configuração da Seguridade Social, por Lei, se pauta em uma dinâmica parecida no que se refere ao emprego de recursos.

A partir dessa lógica, os recursos do fundo público, no âmbito do orçamento estatal, passam a ser disputados na sociedade, tornando-o arena de disputa de interesses. Portanto, estudar a dimensão do orçamento é fundamental para se compreender as políticas sociais e a correlação de forças envolvida na apropriação de recursos públicos.

Ao trazer a discussão para o Brasil, verifica-se que, até a Constituição de 1988, a intervenção estatal financiou a reprodução do capital em níveis mais elevados, se comparado à reprodução da força de trabalho, via utilização dos recursos do orçamento para investimentos em setores estratégicos do capital e, em menor nível, para a seguridade social (OLIVEIRA, *apud* SALVADOR, 2010).

Behring citada por Salvador (2010), aponta que nesse processo, o próprio desenvolvimento de políticas sociais é uma forma de alocar recursos do fundo público para assegurar as condições gerais de produção e reprodução do capital, “a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional” (p. 608), tornando os gastos sociais essenciais para reprodução da força de trabalho. Salvador (2010) nos lembra também do protagonismo do fundo público nos momentos de crise do capital, utilizado para “salvar” as instituições financeiras afetadas.

Portanto, o fundo público revela-se em um elemento chave presente na reprodução do capital, seja como fonte de recursos que viabiliza a reprodução da força de trabalho, através de salários indiretos via utilização do orçamento público para implementar programas sociais estruturados nesse sentido ou ao reduzir o custo do capitalista na sua exploração; como por meios de funções indiretas do Estado, a partir da destinação de grande parte de recursos do orçamento para investimentos em infraestrutura, transportes, pesquisas de cunho tecnológico, “além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas” (SALVADOR, 2010, p. 622).

Neste trabalho nos restringimos à análise do Orçamento da Prefeitura Municipal

de Juiz de Fora – expressão mais visível do fundo público – no ano de 2015, a partir de documentos fornecidos pelo Portal da Transparência, com ênfase nos recursos da Assistência Social – função 8 do orçamento público do município. Para tanto, foram consultadas a Lei Orçamentária Anual – LOA – de Juiz de Fora para o ano de 2015 – Lei nº 13.079, de 30 de dezembro de 2014 –, seus anexos com demonstrativos de despesas da Seguridade Social, Atos do Governo Municipal, Decretos do Executivo, além de documentos relacionados ao repasse de recursos às instituições privadas para execução da política de Assistência Social. Os dados foram organizados em tabelas.

A LOA para 2015 fixou a despesa do Município de Juiz de Fora no montante equivalente a R\$1.800.469.836,63 (um bilhão, oitocentos milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil, oitocentos e trinta e seis reais e sessenta e três centavos) para o exercício financeiro do mesmo ano. Deste montante, R\$889.519.566,44 (oitocentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e dezenove mil, quinhentos e sessenta e seis reais, quarenta e quatro centavos) foram destinados à Seguridade Social, porém, se descontados R\$60.001.403,97 (sessenta milhões, mil quatrocentos e três reais e noventa e sete centavos) de obrigações patronais, os recursos desta categoria caem para R\$830.093.443,72 (oitocentos e trinta milhões, noventa e três mil, quatrocentos e quarenta e três reais e setenta e dois centavos), o equivalente a 48,42% (quarenta e oito vírgula quarenta e dois por cento) do novo orçamento total que, portanto, passa a ser contabilizado em R\$1.714.413.882,63 (um bilhão, setecentos e quatorze milhões, quatrocentos e treze mil, oitocentos e oitenta e dois reais e sessenta e três centavos), enquanto que foram destinados ao orçamento fiscal o montante de R\$884.320.438,91 (oitocentos e oitenta e quatro milhões, trezentos e vinte mil, quatrocentos e trinta e oito reais e noventa e um centavos), ou o equivalente a 51,58% (cinquenta e um vírgula cinquenta e oito por cento) – conforme tabela 1. Com estes valores atualizados – descontadas as obrigações patronais – que trabalhamos (JUIZ DE FORA, 2014d).

Especificação	Total Geral (valor em R\$)	Valor em %
ORÇAMENTO FISCAL	884.320.438,91	51,58
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	344.650.100,25	
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA INTERNA	14.753.147,80	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	256.233.261,98	
INVESTIMENTOS	253.097.792,79	
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA	15.586.136,09	
ORÇAMENTO SEGURIDADE SOCIAL	830.093.443,72	48,42
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	232.425.949,81	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	541.184.508,67	
INVESTIMENTOS	55.986.466,12	
INVERSÕES FINANCEIRAS	496.519,12	
ORÇAMENTO TOTAL	1.714.413.882,63	100

Tabela 1 - Despesas do orçamento fiscal e Seguridade Social de 2015

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Juiz de Fora, 2015.

Isolando-se os recursos da Seguridade Social, compreendida no tripé – para fins de orçamento público – Assistência Social, Saúde e Previdência Social, podemos verificar que a Assistência Social é a que recebe o menor repasse de recursos – conforme tabela 2 –, porém, deve-se ter em mente que o carro-chefe dessa política no Brasil é o Programa Bolsa Família, o qual possui o repasse direto do Governo Federal para o beneficiário, o que não permite que o valor, mesmo que empregado no município, entre no orçamento do mesmo.

Note que o valor correspondente às obrigações patronais supera o montante destinado à Assistência Social, e que a política de Saúde recebe verbas astronomicamente superiores à mesma.

<i>Especificação</i>	<i>Valor em R\$</i>	<i>Valor em %</i>
Assistência Social	52.460.657,44	5,90%
FUNDO MUNICIPAL DE INCENTIVO À ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA	75.000,00	
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	33.579.700,29	
FUNDO MUNICIPAL ESPECIAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	1.158.000,00	
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	12.019.447,67	
FUNDO MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DO IDOSO	691.294,17	
FUNDO MUNICIPAL DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	1.583.261,62	
SECRETARIA DE AGROPECUÁRIA E ABASTECIMENTO	3.264.567,69	
FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO DO RESTAURANTE POPULAR	89.386,00	
Saúde	617.341.475,87	69,38%
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS	2.619.900,00	
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE / SECRETARIA DE SAÚDE	591.413.722,75	
PLANO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DO SERVIDOR	23.029.411,20	
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA	130.290,72	
FUNDAÇÃO CULTURAL ALFREDO FERREIRA LAGE	48.151,20	
CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA	100.000,00	
Previdência Social	159.943.029,16	17,98%
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS	28.641.870,81	
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE / SECRETARIA DE SAÚDE	9.973.891,30	
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA	7.555.235,79	
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	7.656.515,84	
SECRETARIA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO – FMT	681.855,96	
REGIME PRÓPRIO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS	99.364.476,69	
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA	2.007.246,30	
AGÊNCIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – FUMCON	77.889,94	
FUNDAÇÃO CULTURAL ALFREDO FERREIRA LAGE	392.932,05	
FUNDAÇÃO MUSEU MARIANO PROCÓPIO	97.953,84	
CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA	3.493.160,64	

Obrigações Patronais	60.001.403,97	6,74%
TOTAL	889.746.566,44	100,00%

Tabela 2 - Recursos destinados à Seguridade Social em 2015

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Juiz de Fora, 2015.

Dessa pequena porcentagem – 5,90% – destinada à Assistência Social, partem os recursos para as Unidades Orçamentárias, ou órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público Municipal. Vale ressaltar que estes recursos já se encaixam na chamada “função 8” do orçamento público (JUIZ DE FORA, 2014d). Destacamos ainda que a Secretaria de Desenvolvimento Social – SDS –, órgão público responsável pela assistência, é a encarregada pela gestão dos recursos dos seguintes fundos: Fundo Municipal de Assistência Social, de Promoção do Idoso e de Manutenção do Restaurante Popular. Os fundos municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, de Incentivo à Organização Comunitária e da Pessoa Portadora de Deficiência são administrados pela Secretaria de Governo (JUIZ DE FORA, 2008; 2009a; 2009b; 2013a; 2014a; 2014b).

Ao analisarmos as despesas na Assistência Social a partir de suas sub-funções, observamos que a maior parte dos recursos são destinados à Administração Geral, conforme tabela 3, e todo o montante relativo a esta sub-função está alocado na Secretaria de Desenvolvimento Social (JUIZ DE FORA, 2014d).

As despesas com Administração Geral na SDS são provenientes do Programa Gestão Institucional, composto por dois programas de trabalho: Atividades Administrativas da secretaria e Gastos com pessoal e encargos – SAS. As atividades administrativas respondem pela despesa de R\$3.136.865,88 (três milhões, cento e trinta e seis mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e oitenta e oito centavos), enquanto os gastos com pessoal e encargos atingem o valor de R\$25.385.163,94 (vinte e cinco milhões, trezentos e oitenta e cinco mil, cento e sessenta e três reais e noventa e quatro centavos) (JUIZ DE FORA, 2014d).

Codificação	Especificação	Total	Valor (%)
8.122	Administração Geral	28.522.029,82	54,37%
8.241	Assistência ao Idoso	27.000,00	0,05%
8.242	Assistência ao Portador de Deficiência	40.000,00	0,08%
8.243	Assistência à Criança e ao Adolescente	5.623.207,88	10,72%
8.244	Assistência Comunitária	10.814.466,05	20,61%
8.306	Alimentação e Nutrição	7.353.953,69	14,02%
8.334	Fomento ao Trabalho	80.000,00	0,15%
TOTAL		52.460.657,44	100,00%

Tabela 3 - Demonstrativo de despesas por sub-função da Assistência Social

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Juiz de Fora, 2015.

Para compreender de que forma se configura a relação público-privado no orçamento da Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora, é fundamental entender a legislação referente às contas públicas no que concerne às despesas – Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, atualizada em dezembro de 2011 (BRASIL, 2001).

Conforme Brasil (2001, p. 2), a classificação de despesas, segundo sua natureza, compõe-se de:

I - categoria econômica; II - grupo de natureza da despesa; III - elemento de despesa;

§ 1º A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada “modalidade de aplicação”, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

§ 2º Entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

§ 3º O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros restados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

[...] Art. 5º Em decorrência do disposto no art. 3º a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será “c.g.mm.ee.dd”, onde: a) “c” representa a categoria econômica; b) “g” o grupo de natureza da despesa; c) “mm” a modalidade de aplicação; d) “ee” o elemento de despesa; e e) “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

Portanto, no que tange à classificação das despesas públicas, os números à direita do “.” referem-se sempre a um subitem dos números da esquerda.

A título de ilustração da situação acima e melhor entendimento da formação dos códigos de conta, apresento a tabela 4 a seguir:

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11110 SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL					
Conta	Especificação	Elemento	Modalidade	Grupo	Categoria
3.0.00.00	DESPESAS CORRENTES				33.307.376,84
3.1.00.00	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS			3.764.643,52	
3.1.90.00	APLICAÇÕES DIRETAS		3.764.643,52		
3.1.90.04	CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	39.018,44			
3.1.90.11	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	3.355.392,76			
3.1.90.13	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	302.027,32			
3.1.90.16	OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS	47.609,44			

Tabela 4 - Demonstrativo de despesas segundo categorias

Obs.: Valores de “Elemento”, “Modalidade”, “Grupo” e “Categoria” expressos em R\$.

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Juiz de Fora, 2015.

Na tabela acima, podemos observar que a Secretaria de Desenvolvimento Social teve gasto de R\$33.307.376,84 (trinta e três milhões, trezentos e sete mil, trezentos e setenta e seis reais e oitenta e quatro centavos) na categoria econômica “despesas correntes” – “3” –, ou seja, sua despesa total. No grupo de natureza da despesa, os gastos foram de R\$3.764.643,52 (três milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, seiscentos e quarenta e três reais e cinquenta e dois centavos) com “pessoal e encargos sociais” – “3.1”. Na modalidade “aplicações diretas” – “3.1.90”, que concentrou toda a despesa de pessoal e encargos sociais –, o montante foi dividido em cinco elementos de despesa diferentes: “3.1.90.04 – Contratação por tempo determinado”, “3.1.90.11 – Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil”, “3.1.90.13 – Obrigações patronais”, “3.1.90.16 – Outras despesas variáveis” e “3.1.90.94 – Indenizações e restituições trabalhistas” (JUIZ DE FORA, 2014d).

É importante observar que as despesas com “pessoal e encargos sociais” são relativas a pessoal não-terceirizado, conforme Portaria nº 407 da Secretaria do Tesouro Nacional de 20 de junho de 2011, “Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”, portanto, o emprego dos recursos da tabela 4 referem-se a funcionários da SDS com vínculo de trabalho efetivo, comissionados ou com contrato temporário (BRASIL, 2011).

No que se refere às despesas relacionadas à Política de Assistência Social no Município de Juiz de Fora, a tabela 5 expõe a qualificação dos gastos com terceirização, expressão da relação público-privado na referida política.

Vale ressaltar que, neste texto para fins de análise, consideramos como terceirização apenas os gastos relativos à atividade-fim da política supracitada, a saber: “39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica¹” – inscrito na modalidade de aplicação “50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos²”; bem como o elemento de despesa “34 – Outras Despesas de pessoal decorrentes

1. Consoante Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, o elemento de despesa em questão se refere a “Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos”, como por exemplo, serviços de conservação de bens imóveis, tarifas de energia elétrica, serviços de divulgação entre outros (BRASIL, 2001, p. 13).

2. Esta modalidade se refere a “Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública” (BRASIL, 2001, p. 6).

de contrato de terceirização³ – secção da modalidade “90 – Aplicações diretas⁴”. Portanto, outras despesas com terceiros, como os elementos de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica” e “36 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física⁵” – inscritos na modalidade de aplicação “90 – Aplicações diretas” – não foram contabilizados como terceirização.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 01720 FUNDO MUNICIPAL DE INCENTIVO À ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA			
Conta	Especificação	Valor (R\$)	Valor (%)
3.3.50.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	75.000,00	100%
TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		75.000,00	100%

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11110 SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL			
Conta	Especificação	Valor (R\$)	
3.3.50.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	2.587.591,20	7%
3.3.90.34	OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO	20.689.500,00	60%
TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		34.667.700,29	100%

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11710 FUNDO MUNICIPAL ESPECIAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE			
Conta	Especificação	Valor (R\$)	
3.3.50.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	963.000,00	83%
TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		1.158.000,00	100%

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11720 FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL			
Conta	Especificação	Valor (R\$)	
3.3.50.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	2.366.932,67	20%
TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		12.019.447,67	100%

3. Conforme Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional N° 407, de 20/06/2011, podemos compreendê-los como relativas “à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, que ou esteja empregada em atividade-fim da instituição, ou seja, inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal classificáveis no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, excluídas, em ambos os casos, as que não caracterizem relação direta de emprego” (BRASIL, 2011, p. 3).

4. Compreendemo-lo como “Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo” (BRASIL, 2001, p. 6-7).

5. Configuram-se em “Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta [...] tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários[...]” (BRASIL, 2001, p. 12-13).

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11730 FUNDO MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DO IDOSO			
Conta	Especificação	Valor (R\$)	
3.3.50.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	691.294,17	100%
TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		691.294,17	100%

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 11740 FUNDO MUNICIPAL DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA			
Conta	Especificação	Valor (R\$)	
3.3.50.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS		
3.3.50.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	1.483.261,62	94%
TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		1.583.261,62	100%

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 15110 SECRETARIA DE AGROPECUÁRIA E ABASTECIMENTO			
Valor (R\$)			
TOTAL da UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NA FUNÇÃO 8⁶:		3.264.567,69	39%
TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		8.390.182,84	100%

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 15720 FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO DO RESTAURANTE POPULAR			
			Valor (R\$)
TOTAL DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA			89.386,00
TOTAL DE DESPESAS VIA TERCEIRIZAÇÃO			28.856.579,66
			54%
TOTAL DE DESPESAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL			53.548.657,44
			100%

Tabela 5 - Demonstrativo de despesas via terceirização da Assistência Social

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Juiz de Fora, 2015.

É importante esclarecer que consideramos como “despesas da Assistência Social” o somatório dos gastos na função 8, acrescido das despesas de R\$1.088.000,00 (um milhão, oitenta e oito mil reais) da função 14⁷, que estão alocadas na SDS (JUIZ DE FORA, 2014d). Tal concepção faz-se amparada no Decreto nº 11.770, de 09 de dezembro de 2013, que regulamenta como atribuição e competência da SDS responder pela Política de Assistência Social do município juizforano (JUIZ DE FORA, 2013b).

Conforme a tabela 6, podemos observar ainda, que a Secretaria de Agropecuária e Abastecimento e o Fundo Municipal de Manutenção do Restaurante Popular não possuem despesas com terceirização. Ainda, analisando a mesma tabela podemos inferir que, no Município de Juiz de Fora, do total de despesas referente à Política de Assistência Social, a maioria absoluta, 54%, é fruto da terceirização da execução desta política (JUIZ DE FORA, 2014d).

É possível também perceber a terceirização da execução da referida política ao analisar os recursos transferidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social através de convênios, demonstrados por meio de tabela disponível no Portal da Transparência

6. A referida Secretaria possui apenas parte de suas despesas relativas à função 8, o que pode ser explicado devido às suas competências serem relativas à assuntos agrários (JUIZ DE FORA, 2015a).

7. A função mencionada refere-se aos “Direitos de Cidadania”.

de Prefeitura de Juiz de Fora. Ao interpretar tal tabela em conjunto com Extratos de Termos de Convênios publicados no Diário Oficial Eletrônico do município, observamos que a SDS repassa o montante de R\$32.105.541,72 (trinte e dois milhões, cento e cinco mil, quinhentos e quarenta e um reais e setenta e dois centavos) às instituições conveniadas que atuam na Assistência Social (JUIZ DE FORA, 2014c; 2014d; 2015a, 2015b).

Na investigação desses dados de transferência de verbas, fez-se notar o montante de R\$24.584.755,34 (vinte e quatro milhões, quinhentos e oitenta e quatro mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e trinta e quatro centavos) referente aos recursos destinados à AMAC. Deste total, R\$24.168.030,00 (vinte e quatro milhões, cento e sessenta e oito mil e trinta reais) foram transferidos em razão de prorrogação de prazo do convênio e, R\$416.725,34 (quatrocentos e dezesseis mil, setecentos e vinte e cinco reais e trinta e quatro centavos) em função de reequilíbrio econômico-financeiro do mesmo convênio. **Portanto, os valores repassados à AMAC representam 76,57% do total de convênios** firmados pela SDS; 45,91% das despesas da Assistência Social e 70,92% das despesas da Secretaria (JUIZ DE FORA, 2015a; 2015b).

Ao examinarmos o convênio acima mencionado, verificamos seu objeto nos seguintes termos: “Conjugação de esforços mediante mútua disponibilização de recursos, com vistas ao desenvolvimento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade”. Essa informação acrescida às análises do dado referente ao valor cedido evidencia, portanto, o que já havia sido afirmado por Ferreira (2012), que a AMAC é a maior executora dos serviços socioassistenciais em Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 2014c).

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao refletir acerca da relação público-privado na gestão da política de assistência social no município de Juiz de Fora, verificamos intensa relação com a contrarreforma do aparelho do Estado ocorrida a partir dos anos 1990⁸. Tal fato, como verificado, acarretou em certo desmonte de políticas sociais que tinham sido recentemente incorporadas em legislações posteriores à Carta Constitucional de 1988 (BEHRING, 2008).

No caso deste trabalho, identificamos na relação da Associação Municipal de Apoio Comunitário com a Prefeitura de Juiz de Fora o processo acima descrito, uma vez que a AMAC, uma instituição privada sem fins lucrativos, se configurava como a gestora da Política de Assistência Social municipal. Porém, essa relação tornou-se incompatível com a nova organização da proteção social no Brasil, sistematizada a partir da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social nos anos de 2004/2005. Dessa forma, com um pouco de atraso, no ano de 2009

8. Dados os limites de tamanho deste texto, não abordaremos em termos amplos o referido processo. Para tanto, ver Behring (2008).

a Associação foi desvinculada da estrutura administrativa da PJF e passou a executar os serviços socioassistenciais a partir de relação convenial com a administração municipal.

Nesse contexto, a Prefeitura de Juiz de Fora criou certa relação de dependência com a AMAC, haja vista que esta instituição quem organizou a Política de Assistência Social até o ano de sua desvinculação do Executivo municipal. A partir dessa relação imbricada, surge uma questão que está sendo discutida inclusive no âmbito do judiciário: sobre a caracterização da AMAC como instituição pública ou privada; o que revela imbricação entre a burocracia e patrimonialismo na gestão da política municipal.

Por fim, após pesquisa do orçamento destinado à Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora, podemos concluir que a Secretaria de Desenvolvimento Social, como Unidade Orçamentária Gestora da política socioassistencial, transfere a maior parte de suas atribuições e competências relativas à implementação da referida política ao terceiro setor, e principalmente à AMAC, revelando características do processo de desresponsabilização do Estado frente à “questão social”, o que compromete a gestão da política de assistência social enquanto política pública democrática (FERREIRA, 2012; SOUZA FILHO e OLIVEIRA, 2012).

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 9ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 163 de 4 de maio de 2001**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf> Acesso em: 19 de jan. de 2016.

_____. **Portaria nº 407 da Secretaria do Tesouro Nacional de 20 de junho de 2011**. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PorSTN407_2011MDF.PDF> Acesso em: 19 de jan. de 2016.

FERREIRA, Ana Maria. Constituição da Assistência Social em Juiz de Fora. **Libertas**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, v. 12, n. 1, p. 01-20, 2012.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 11.701 de 18 de novembro de 2008**. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000030595> Acesso em: 30 de jan. 2016.

_____. **Decreto nº 9763 de 12 de janeiro de 2009a**. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000030902> Acesso em 30 de jan. de 2016.

_____. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora**. 2009b. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/seguranca_alimentar/documentos/regimento2009.pdf> Acesso em 30 de jan. de 2016.

_____. **Decreto nº 11.728 de 25 de outubro de 2013a**. Disponível em: <<http://www.jflegis.pjf>>

mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000036937> Acesso em: 30 de jan. de 2016.

_____. **Decreto nº 11.770 de 09 de dezembro de 2013b.** Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000037049> Acesso em 20 de jan. de 2016.

_____. **Lei nº 12.937 de 13 de março de 2014a.** Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000037325> Acesso em: 30 de jan. de 2016.

_____. **Lei nº 12.986 de 24 de junho de 2014b.** Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/assistencia_social/leis/lei_12986_2014.pdf> Acesso em: 30 de jan. de 2016.

_____. **Extrato de Convênio nº02.2014.004.** 2014c. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=29525> Acesso em: 16 de jan. de 2016.

_____. **Lei 13.079 de 30 de dezembro de 2014** e seus anexos. 2014d. Disponível em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/transparencia/orcamento/loa/loa2015.php>> Acesso em: 14 de jan. de 2016.

_____. **Decreto nº 12.273 de 27 de fevereiro de 2015a.** Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000038390> Acesso em 20 de jan. de 2016.

_____. **Extrato de Apostilamento ao Convênio nº02.2014.004/06.** 2015a. <Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=37947> Acesso em: 16 de jan. de 2016.

_____. **Extrato de Termo Aditivo ao Convênio nº02.2014.004/07.** 2015b. <Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=42451> Acesso em: 16 de jan. de 2016.

PINHO JUNIOR, Nelson Machado. **A relação público-privado na gestão da Política de Assistência Social em Juiz de Fora.** 2016. 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n. 104, p. 605-631, out/dez de 2010.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia:** a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____; OLIVEIRA, Estér de Almeida. Gestão do SUAS em Juiz de Fora: análise da estrutura burocrática. In: MOLJO, Carina Berta; DURIGHETTO, Maria Lúcia (Org.). **Sistema único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e Serviço Social:** Uma análise da realidade de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Ed. UFJF. 2012, p.45-70.

ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR: O CASO DO INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE- ESR/UFF

Cassiana Ferreira Simões

Universidade Federal Fluminense

Campos dos Goytacazes-RJ

RESUMO: O presente trabalho analisou o acesso e as condições de permanência dos alunos das universidades públicas federais após a implementação das políticas de democratização do acesso Educação Superior, sobretudo, a Política de Ação Afirmativa. Para tanto, o campo para a realização da pesquisa foi o ESR/UFF, em que foram alvos os estudantes ingressos por meio das ações afirmativas, nas modalidades concernentes às cotas sociais, no período de 2013 a 2016. O estudo aponta que as ações afirmativas, em especial, as cotas sociais, tal como efetivadas atualmente nas Instituições Federais de Ensino Superior, tem como característica o binômio inclusão-exclusão, ao passo que possibilita aos grupos marginalizados a inserção na universidade, simultaneamente não são viabilizadas condições efetivas de permanência dos mesmos.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso ao Ensino Superior; Permanência; Ações afirmativas; Inclusão Social.

ABSTRACT: The present study analyzed the access and the conditions of permanence of the students of the federal public universities

after the implementation of the policies of democratization of the Higher Education access, above all, the Affirmative Action Policy. For that, the field for the research was the ESR / UFF, in which the students were targeted through affirmative actions, in the modalities concerning social quotas, in the period from 2013 to 2016. The study points out that affirmative actions, in particular, the social quotas, as currently implemented in the federal higher education institutions, are characterized by the inclusion-exclusion binomial, while making it possible for marginalized groups to enter the university, at the same time effective conditions for their permanence are not feasible.

KEYWORDS: Access to Higher Education; Permanence; Affirmative actions; Social inclusion

1 | INTRODUÇÃO

O trabalho ora apresentado integra a pesquisa de mestrado da autora, cujo enfoque foi a avaliação das políticas de democratização do acesso às IFES, sobretudo por intermédio da Política de cotas (Lei nº 12711/12) e as atuais políticas de permanência para o público denominado “cotistas sociais”. Desta forma, compõem a presente pesquisa a análise dos procedimentos para o acesso e o cenário de

permanência dos cotistas sociais no ESR/UFF.

Faz-se importante frisar que a partir do ano de 2013, a UFF passa a aceitar como único método de acesso às vagas na universidade o ENEM/SISU, e em atendimento à Lei nº 12711/2012, vem adotando o sistema de reserva de vagas para acesso aos cursos de graduação conforme prevê em seu artigo primeiro: “no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (BRASIL, 2012)

Atrelada ao ensino médio cursado em escolas públicas a legislação em referência relacionou critérios sociais e étnico-raciais, tendo a Portaria Normativa nº 18/2012 regulamentado o acesso em seu artigo 4º da seguinte forma:

I - no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas de que trata o caput serão reservadas aos estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 (um vírgula cinco) salário-mínimo per capita; e

II - proporção de vagas no mínimo igual à da soma de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação do local de oferta de vagas da instituição, segundo o último Censo Demográfico divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, será reservada, por curso e turno, aos autodeclarados pretos, pardos e indígenas.

Neste contexto, buscando a efetivação da legislação as universidades federais foram se adequando e adotando formas para efetivação desse acesso, contudo percebe-se que as políticas para permanência não evoluíram *pari passu*, fazendo com que a política de cotas esteja se configurando em mera política de acesso e tão menos de inclusão social. Fato este que será abordado no trabalho que se segue.

2 | O ACESSO *VERSUS* A PERMANÊNCIA DOS COTISTAS SOCIAIS NO ENSINO SUPERIOR.

De forma inicial, considera-se aqui que a exclusão implica processo de destituição da cidadania, traduz-se como uma forma complexa e completa de eliminação de direitos de uma população, para a qual, muitas vezes não se consegue nem garantir as necessidades básicas. Desta forma, a existência de deficiências e barreiras de acesso das minorias, à educação e ao trabalho – os dois principais mecanismos, considerados lícitos, de mobilidade e inclusão social da nossa sociedade – bem como às estruturas de oportunidades disponíveis nos campos da saúde, lazer e cultura, contribuem para o agravamento da situação de vulnerabilidade social deste público, quais sejam: os pobres, negros, indígenas, pessoas com deficiência, entre outras.

De acordo com Paugam, três idéias se associam ao conceito de exclusão: a noção de trajetória, ou seja, de que há um processo que deve ser visto de forma longitudinal, permitindo compreender o percurso temporal dos sujeitos em confronto com o ambiente; o conceito de identidade, positiva ou negativa, de crise e construção da mesma; e o aspecto de territorialidade, que é a base que abriga os processos

excludentes, incluindo-se aí a segregação. (PAUGAM, 2003, p.15).

Considera-se, assim, que, tais minorias eram excluídas até a década passada do acesso ao Ensino Superior, à proporção de que este nível de escolaridade era estritamente meritocrático, sendo efetivado primordialmente por intermédio da aprovação no vestibular. Porém, com o advento da democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior (IES), o problema desloca-se para outro campo, evidenciando-se, agora, a questão da exclusão no ensino superior, provocada por diversos fatores, seja por falta de políticas de permanência ou quiçá pela ausência de integração destes indivíduos ao meio universitário.

Há que se ressaltar que este novo público, presente nas IES por intermédio das Ações Afirmativas, além da privação material, enfrenta ainda a exclusão simbólica, o sentimento de não pertencimento, pelo simples fato de não corresponderem aos padrões estéticos que são valorizados pela sociedade, onde o acesso a determinados serviços e bens de consumo constituem a senha para a inclusão. Bourdieu (2015) chama a atenção para a posição dos educadores nesse processo:

Assim no ensino superior, os estudantes originários das classes populares e médias serão julgados segundo a escala de valores das classes privilegiadas, que numerosos educadores devem a sua origem social e que assumem de bom grado, sobretudo se o seu pertencimento à elite datar de sua ascensão ao magistério.

Não há indício algum de pertencimento social, nem mesmo a postura corporal ou a indumentária, o estilo de expressão ou o sotaque, que não sejam objeto de “pequenas percepções” de classe e que não contribuam para orientar – mais frequentemente de maneira inconsciente – o julgamento dos mestres (BOURDIEU, 2015, p. 60-61).

Neste sentido, diante de um contexto de ascendente expansão do ensino universitário, uma questão torna-se emblemática: ocorre de fato uma verdadeira inclusão destes alunos, ou apenas estão viabilizando o acesso? Parte-se do pressuposto de que há uma grande diferença entre os conceitos: viabilizar o acesso é tarefa primeira, incluir deve ser sequencial, acredita-se de que nada adianta viabilizar o ingresso na universidade, se não são asseguradas condições efetivas de permanência.

Outrossim, estaria novamente diante do binômio inclusão-exclusão? Considerando que num passado-recente as minorias eram excluídas do acesso ao Ensino Superior e na atualidade são excluídas no Ensino Superior, seja pela ausência de políticas adequadas de permanência, pela discriminação presente nos *campi*, ou ainda pela ausência de pertença àquela realidade?

Há que se ressaltar, que muitos destes alunos que ingressam pelas medidas afirmativas, precisam trabalhar para se manter, desta forma ficam privados do contato social, da convivência acadêmica, prejudicando essencialmente sua adaptação à vida universitária e sua integração, sendo que o sentir-se parte da instituição é fundamental para a permanência.

Para Belchior (2006), da mesma forma que políticas universais não combatem por si só a discriminação, as medidas afirmativas também não são suficientes para

dar respostas às questões relacionadas ao pertencimento. “É necessário uma ação conjunta e efetiva entre ambas para que se possa combater os mecanismos da exclusão sociorracial”. (BELCHIOR, 2006, p. 108)

Por outro lado, buscando a efetiva inclusão social deste alunado, o Programa Nacional de Assistência Estudantil- PNAES instituído pelo Decreto nº. 7.234/2010, tem como objetivo ampliar as condições de permanência, com prioridade para os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Prevê, também em suas diretrizes assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico, cujas ações devem ser executadas pela própria instituição de ensino, que deve acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa. Para tanto, o programa menciona 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.

O PNAES apresenta, ainda como objetivos:

I- Democratizar as condições de permanência nas IFES; II- minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da Educação Superior; III- reduzir as taxas de retenção e evasão; IV- contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. (BRASIL, 2010)

Verifica-se, contudo, que a atual execução do programa, devido à insuficiência de recursos, tem centrado suas ações de forma focalizada, em sua maioria traduzidas na formatação de bolsas e auxílios estudantis, reproduzindo as atuais políticas de assistência social brasileiras e, sobretudo, negando a educação como direito universal.

Essa lógica da bolsificação da assistência estudantil desmobiliza ações para ampliação da infraestrutura das universidades, tais como: moradias estudantis e restaurantes universitários, e reforça, sobretudo, o caráter seletivo de tal política, haja vista que os recursos para o PNAES não aumentaram na mesma proporção que o número de vagas. Conforme Cislagui e Silva:

Enquanto, entre 2007 e 2011, a ampliação de recursos da assistência estudantil foi de 18% no total, a ampliação de vagas foi de 37%, demonstrando claramente que, apesar dos aumentos nominais de recursos, estes não são proporcionais à expansão de vagas imposta pelo Reuni. (CISLAGUI e SILVA, 2012, p.503)

Como citado anteriormente, o PNAES prevê o atendimento dos alunos cuja renda *per capita* não ultrapasse 1,5 salários-mínimos, contudo a realidade das universidades tem sido bem diferentes, nas listas de espera constam centenas de alunos aguardando novas convocações, que só serão realizadas em caso de desistência do auxílio, abandono ou trancamento do curso. Cislagui e Silva (2012, p. 501) salientam que: [...] “o governo aparenta garantir autonomia às IFES, mas determina critérios focalizados extremamente rebaixados para o acesso às ações de assistência estudantil”.

Agrava-se ainda mais a situação, quando se verifica nestas listas de espera alunos que ingressaram na universidade por intermédio das cotas sociais. Desta forma é colocado novamente o acesso à universidade frente ao binômio inclusão-exclusão,

pois possibilita aos grupos marginalizados o ingresso na universidade, mas ao mesmo tempo não são viabilizadas condições efetivas de permanência deste alunado.

Vale evidenciar, que devido à autonomia das universidades na execução do PNAES, têm ocasionado diferenças importantes em sua formatação, algumas universidades, como a UFF, possuem mais de oito modalidades de bolsas/auxílios, muitas com valores irrisórios, outras universidades optaram por uma única modalidade de bolsa com valor mais expressivo. Contudo, poucas são as IFES que estão investindo, de fato, em políticas universais de atendimento estudantil, como ampliação e construção de moradias estudantis e restaurantes universitários, por exemplo.

Deste modo, diante do contexto de políticas de assistência ao estudante focalizadas nos segmentos mais empobrecidos da academia, verificou-se a necessidade de retratar o cenário de permanência dos cotistas sociais, buscando, sobretudo, evidenciar se estes estão sendo alcançados pelo PNAES, assunto a ser tratado na próxima seção.

3 | O CENÁRIO DE PERMANÊNCIA DOS COTISTAS SOCIAIS DO ESR/UFF

Os dados em análise na presente seção foram selecionados por meio do acesso ao Sistema Acadêmico da UFF, bem como a partir da consulta à pesquisa de perfil do aluno ingressante realizada semestralmente pela Coordenação de Assistência Estudantil (CAES) do ESR/UFF.

Faz-se *mister* referenciar que foi a partir da análise dos dados da pesquisa elencada que foram suscitadas as questões norteadoras do presente estudo. De acordo com a pesquisa de perfil, verificou-se, que no ano de 2015, 43% dos alunos tiveram acesso à instituição a partir da política de cotas, dessa forma algumas indagações podem ser colocadas: os alunos matriculados, ingressos por meio das cotas sociais estão sendo contemplados/alcançados pelo PNAES? Estão conseguindo concluir seus cursos? Há impactos sobre o processo de ensino-aprendizagem?

Outro dado em evidência na pesquisa de perfil realizada refere-se a origem do aluno ingressante. São apontados que cerca de 70% dos estudantes não são oriundos da cidade de Campos dos Goytacazes/RJ, cidade sede do ESR/UFF. Comparando com os anos anteriores, pode ser verificado um aumento na migração de estudantes de outras regiões para o município de Campos dos Goytacazes, pois no ano de 2012, a pesquisa revelou que 49% eram provenientes de outros estados brasileiros, ao passo que no segundo semestre de 2013 este número chegou a 66,2%, já no primeiro semestre de 2014 o percentual atingiu 69,3% e em 2015 chegou-se aos 70% dos alunos ingressantes provenientes de outros estados e municípios, e conforme dados de 2017, hoje, tem-se que 71% do alunado proveniente de outras localidades, com prevalência maior nos estados da região Sudeste, e sobretudo de outros municípios do estado Rio de Janeiro.

Vale ressaltar, que o aumento de alunos advindos de outras municipalidades e estados deve-se ao fato de que até o ano de 2012 o mecanismo de acesso à UFF era o vestibular, fazendo com que o candidato interessado tivesse que arcar com os custos de uma viagem para realizar as provas de acordo com seu local de interesse; enquanto, a partir de 2013, com a adesão da universidade ao Sistema de Seleção Unificada (SISU), o qual possibilita o candidato lançar a nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) no sitio do MEC e concorrer a uma vaga à distância e de forma gratuita e, ainda, se contar com média suficiente, pode optar por qualquer uma das instituições públicas que aderiram ao novo sistema, o que favorece um fluxo migratório de estudantes de diversas regiões do país. Desta forma, apresenta-se aqui, mais um questionamento: quais as estratégias de permanência utilizadas por estes discentes advindos de outras municipalidades, já que o ESR/UFF não dispõe de moradia estudantil?

Desse modo, no que concerne aos discentes ingressantes mediante o sistema de cotas sociais, que são o objeto de estudo da presente pesquisa, de acordo com dados selecionados via Sistema de Identificação Acadêmica da UFF – IDUFF, verifica-se que a evasão encontra-se localizada prioritariamente no segmento dos discentes advindos de outras localidades. Com exceção do primeiro semestre de 2014, em que tal diferença foi irrisória, nos demais períodos registra-se um número substancial de cancelamentos e trancamentos de matrícula de alunos advindos de outros estados e municípios, chegando a representar 81,5% do total de matrículas canceladas ou trancadas para o primeiro semestre de 2016, conforme revela o **Gráfico 01**, a seguir:

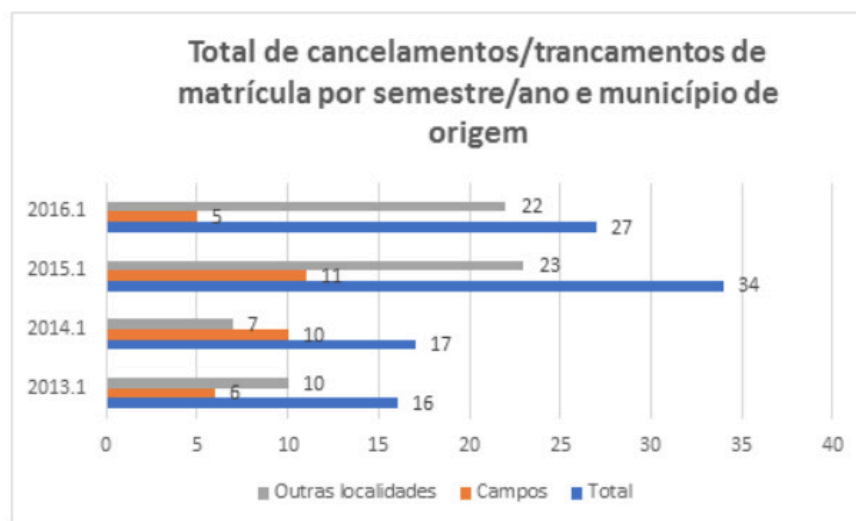


Gráfico 01 -Cancelamento/Trancamento de matrícula por localidades

Fonte: IDUFF (www.sistemas.uff.br/) / Elaboração Própria/Dados da Pesquisa.

Os dados dispostos no **Gáfico 01** trazem uma reflexão acerca da ampliação e possibilidade de acesso via ENEM/SISU. Implica ainda, algumas indagações, tais como: estão sendo ofertadas condições de permanência aos discentes advindos de

outras localidades? O ENEM/ SISU tem se configurado realmente em um mecanismo de inclusão social, ou meramente de acesso?

Diante de uma realidade de expansão que abre oportunidades para estudantes oriundos de diferentes regiões e realidades socioeconômicas, deve-se considerar que efetivamente muitos deles não podem arcar com altos valores de aluguéis, ou enfrentar horas de percurso para frequentar *campi* localizados em regiões distantes de sua cidade de origem.

Não obstante os aspectos certamente positivos deste cenário – como a expansão das vagas da universidade pública e a possibilidade de acesso de um público maior e mais diverso ao ensino superior –, cumpre salientar que o processo de expansão, infelizmente, não tem sido acompanhado de um planejamento claro que defina e conduza as ações e projetos necessários para atender a tais transformações, absorvendo e interpretando essas novas demandas e necessidades. Essa ausência de planejamento, além de não permitir a participação do público interessado na definição de prioridades e metas que garantam, efetivamente, a qualidade de ensino frente à expansão, tem provocado problemas que só se agravam a cada ano, com a chegada de novos alunos. Com relação ao espaço físico, diversos novos *campi* não possuem instalações adequadas; os edifícios, por razões de diversas ordens, não atendem a um programa de necessidades integral às funções inerentes a cada *campus* e têm enfrentado entraves diversos que postergam suas construções (ATIQUE e RUFINONI, 2011, p.4).

Desta forma, os dados supracitados apontam a necessidade de estudos sobre a migração estudantil, buscando alternativas e propostas que venham atender as necessidades deste novo perfil da universidade e ratificam que se faz necessário o desenvolvimento de ações para permanência deste aluno na universidade.

De modo geral, no que tange à permanência dos cotistas sociais, uma consulta a dados no sistema acadêmico da UFF realizada em novembro de 2017 apontam uma taxa de evasão de mais de 51% desses discentes, para todos os anos de análise da presente pesquisa.

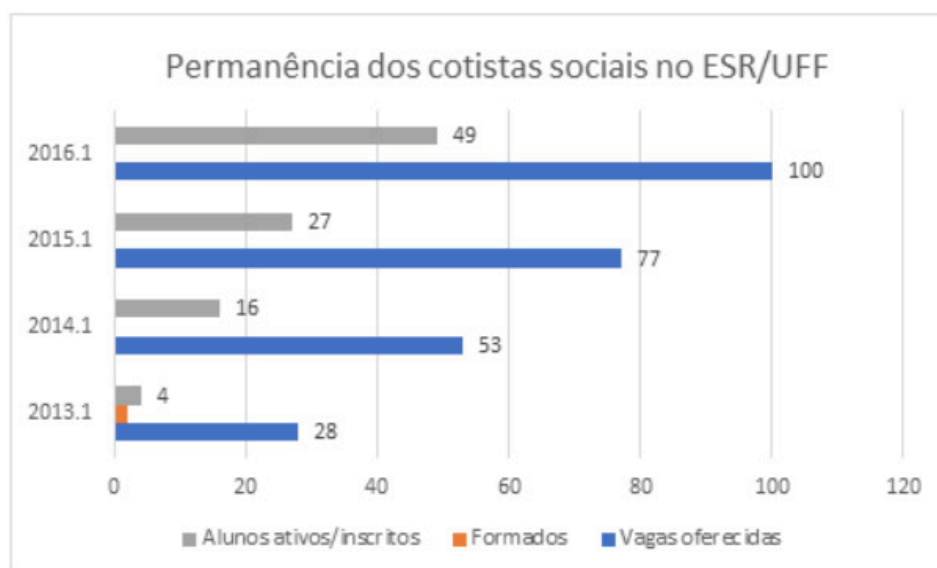


Gráfico 02 Vagas oferecidas em L1 e L2 e número de alunos ativos

Fonte: IDUFF; Elaboração Própria.

Analisando ainda o **Gráfico 02**, pode se verificar que para o ano de 2013 tem-se um índice de permanência de apenas 21,4%, seguidos de 30,2% em 2014, 35,1% em 2015 e 49% em 2016. Poderia--se concluir então, que a evasão entre os cotistas sociais tem diminuído anualmente? Infelizmente não, pois tais dados não são estáticos, pois para os alunos de 2015 e 2016, por exemplo, ainda se têm longo prazo para conclusão do curso e assim um extenso percurso com possibilidades de evasão. Em consulta realizada ao IDUFF em julho de 2017, dos cotistas sociais ingressos em 2015.1, tinha-se 30 alunos com matrícula ativa, tendo esse número caído para 27 em novembro do mesmo ano, com relação 2016.1, havia 61 matriculados em julho, tendo decrescido para 49, de acordo com a consulta ao sistema em novembro de 2017.

Considerando assim como permanência prolongada um período superior a dois anos na universidade, verifica-se que o percentual de permanência chega no máximo aos 30,2%, entre os alunos ingressos por cotas sociais. Desta forma, questiona-se: quais os motivos para evasão e quais as estratégias dos que permanecem?

Cruzando os dados com o sistema de bolsas da universidade verifica-se que do total de cotistas sociais com matrícula ativa, apenas 44,9% tiveram ou têm acesso ao PNAES. Tal realidade, traz à tona outra questão, como os demais alunos que acessaram a universidade pela modalidade de cotas sociais, ou seja, aquelas que exigem para o ingresso a comprovação de renda, qual seja: a de um salário-mínimo e meio per capita estão fazendo para se manter na universidade, sobretudo num *campus* onde os programas de assistência estudantil se limitam à transferência de renda, por meio dos auxílios/bolsas estudantis, não possuindo restaurante universitário, tão menos moradia estudantil.

Comparativamente, ao serem analisados os alunos que evadiram, os dados revelam a importância do PNAES na viabilização da permanência do alunado, e ao mesmo tempo a necessidade de sua ampliação, ao passo que 74,5% dos alunos cotistas sociais evadidos não tiveram acesso ao programa. Contudo, há que se considerar, que a atual crise financeira do país vem trazendo rebatimentos importantes às políticas sociais e o PNAES não fica a reboque destas conseqüências como pode ser observado nos dados que se seguem:

Ano	R\$ Total	Auxílio Financeiro à estudantes
2012	17.689.212,15	7.904.225,22
2013	14.826.864,12	8.811.566,01
2014	23.366.387,23	11.443.061,46
2015	11.767.471,25	9.177.793,24
2016	17.334.823,90	10.120.801,17

Quadro 02- Gastos destinados a PNAES na UFF

Fonte: Portal da Transparência/ www.portaldatransparencia.gov.br/ Elaboração Própria.

O quadro acima mostra as verbas destinadas ao PNAES para a UFF. Pode-se perceber que a partir dela uma queda acentuada nos gastos com assistência

estudantil, sobretudo no ano de 2015. No ano de 2016, o orçamento foi um pouco maior, mas não na mesma proporção que o aumento do número de vagas oferecidas pela política de cotas, haja vista que neste ano elas chegaram ao limiar máximo de 50%. Percebe-se ainda, uma prevalência dos recursos destinados à auxílio financeiro aos estudantes, ou seja, as chamadas bolsas e auxílios estudantis, o que remete novamente a focalização das políticas de assistência estudantil em detrimento das políticas universais.

Assim, diante deste cenário dicotômico, de ampliação de vagas nas IFES por intermédio do REUNI (Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) e das ações afirmativas e de achatamento das verbas públicas destinadas à permanência deste mesmo aluno, foi confirmada a hipótese do presente estudo, qual seja: O ingresso na modalidade de ações afirmativas, em especial as cotas sociais, nas universidades por meio do SISU/ENEM, tem como característica o binômio inclusão-exclusão, pois possibilita aos grupos marginalizados o ingresso na universidade, mas ao mesmo tempo não são viabilizadas condições efetivas de permanência deste alunado.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho demonstrou que as ações afirmativas, enquanto política de cotas para o acesso ao Ensino Superior, tem se mostrado necessária, mas não auto-suficiente. Ou seja, não basta proporcionar o acesso, se não houver condições mínimas para permanência. Identificou-se que a política de cotas, sobretudo as cotas sociais, só conseguirão atingir sua finalidade de inclusão social à medida em que estejam a ela atreladas políticas de permanência.

Subentende-se assim, que o problema não está na reserva de vagas para o público baixa renda, mas sim na ausência de condições adequadas para acolhê-lo e de fato incluí-lo. Acesso e inclusão são dois conceitos diferentes, o acesso é possibilitar a entrada no Ensino Superior, a inclusão extrapola o acesso, é acolhê-lo, oferecer condições mínimas de permanência, de forma que consiga ter ao seu alcance as mesmas condições de aprendizagem do aluno que adentrou por ampla concorrência, é torná-lo de fato igual aos demais. O ingresso na universidade para se tornar inclusivo deve ser acompanhado do acesso ao material didático, à infraestrutura acadêmica, à moradia, à alimentação, entre outras necessidades do educando.

Enfim, de fato incluir o cotista social, é tornar possível mesmo após o seu ingresso, que ele esteja no mesmo patamar de igualdade de oportunidades que os alunos que se matricularam por ampla concorrência ou por outras modalidades de cotas. Em suma, não faz sentido proporcionar igualdade de oportunidades no acesso, e ratificar as desigualdades no interior da universidade.

REFERÊNCIAS

ATIQUE, F. & RUFINONI, M.R. **Ideais e diretrizes da Assessoria Técnica em Arquitetura e Urbanismo da Comissão Paritária para Estudo da Implantação de Moradias Estudantis na UNIFESP**: registro de um percurso. São Paulo, setembro de 2011.

BELCHIOR, Ernandes Barboza. **Não deixando a cor passar em branco: o processo de implementação de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília**. Dissertação de mestrado. Instituto de Ciências Sociais. Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília, 2006. 137p.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Tradução de Reinaldo Bairão, 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

_____; **Escritos de Educação**. Nogueira, Maria Alice. E CATANI, Afrânio (orgs). 16. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

BRASIL. **Decreto 7.234/2010**. Programa Nacional de Assistência Estudantil, 19/07/2010.

_____. **Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

_____. **Portaria Normativa nº 18, DE 11 de Outubro de 2012**. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012.

CISLAGHI, J. F.; SILVA, M. T. da. **O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência**. *SER Social*, Brasília, v. 14, n. 31, p. 489-512, jul./dez. 2012

PAUGAM, Serge. **Desqualificação Social**: ensaio sobre a nova pobreza. Tradução de Camila Giorgetti e Tereza Lourenço. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

SIMÕES, Cassiana F; XAVIER, Alessandra de Muros; BENEVIDES, Rosângela Maria A. **Acesso e permanência no Ensino Superior**: limites e possibilidades. Artigo completo publicado nos Anais do XV ENPESS, dezembro de 2016: Ribeirão Preto-SP.

TEIVE, Marília Danielli Lopes. **A política de cotas na Universidade de Brasília**: desafios para as ações afirmativas e combate às desigualdades raciais. Dissertação de mestrado- Departamento de Política Social. Universidade de Brasília, 2006, 124p

ÓBICES À EFETIVAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: PADRÃO DE FINANCIAMENTO

Letícia Batista da Silva

Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio.
Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

Luanda Café Santana dos Santos

Departamento de Serviço Social. Pontifícia
Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de
Janeiro.

Tarcila Freitas de Sousa

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.
Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

RESUMO: Desenvolve-se uma reflexão sobre o padrão de financiamento da política de saúde no Brasil, para a compreensão das condições objetivas e materiais ao trabalho em saúde. Neste texto, apontamos como caminho analítico o subfinanciamento estrutural do sistema de saúde brasileiro, em que se observa a finalidade da arrecadação atrelada à diminuição do gasto público com as políticas de seguridade social. Com isso, o gasto em saúde é extremamente menor em comparação a outros países de sistema de saúde universal. Identifica-se o baixo investimento em saúde no confronto aos indicadores de outros países da América Latina. Desta forma, reitera-se que a política de renúncia fiscal adotada no país impede ações para a efetivação de uma política pública universal e o investimento no trabalho em saúde.

PALAVRAS-CHAVE: financiamento; política de saúde; trabalho em saúde.

ABSTRACT: A reflection on the standards financing of health policy in Brazil is developed to understand the objective and material conditions for health work. In this text, we point as an analytical path the structural underfinancing of the Brazilian health system, in which the purpose of the collection is linked with the reduction of public spending on social security policies. As a result, health spending is extremely low if compared to other countries with a universal health system. The low investment in health is identified confronting with the indicators of other Latin American countries. Thus, it is reiterated that the fiscal waiver policy adopted in the country presents obstacles to make effective the actions for the universal public policy and the investments for health work.

KEYWORDS: financing; health policy; health work.

INTRODUÇÃO

A política de saúde ainda que tenha se constituído como universal, tem no seu interior desde a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), uma disputa entre interesses públicos e privados e essa relação traz repercussões para

o trabalho desenvolvido na saúde. Para tratarmos desta afirmação elegemos como caminho analítico a questão do padrão de financiamento da política de saúde e alguns de seus desdobramentos concretos.

As características do financiamento do SUS são elementos-chave para a compreensão do apequenamento do SUS em sua dimensão pública e universal, em razão de que um financiamento adequado e estável é uma condição inegociável para que a política de saúde possa cumprir sua finalidade, ou seja, atender as necessidades de saúde da população brasileira.

O trabalho e a formação em saúde exigem uma série de meios para sua realização, sejam recursos humanos qualificados, meios físicos, materiais de consumo, tempo, mobilidade etc. Em se tratando de políticas sociais públicas, aqui particularmente tratada a perspectiva “trabalho em saúde”, é importante destacar que a dimensão econômica concretizada no perfil de financiamento, cria, dificulta ou impossibilita as condições objetivas e necessárias para a prática cotidiana desse tipo de trabalho.

DESENVOLVIMENTO

Uma das questões centrais para a discussão do financiamento da saúde é a finalidade da arrecadação. Em 1994 há a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), um marco para o processo de desvinculação de receita pública, criado como uma das medidas de estabilização do Plano Real. Com a Ementa Constitucional 27/2000, acontece a criação da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Objetivamente a DRU possibilita que o governo use 20% de recursos advindos de impostos e contribuições sociais em despesas que considerar supostamente prioritárias, como o pagamento da dívida pública. Em julho de 2015 o governo federal enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 87/2015, nesta proposta há o aumento de 20% para 30% na alíquota de desvinculação sobre a receita de contribuições sociais e econômicas, fundos constitucionais e compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais.

A DRU fere princípios constitucionais ao desvincular parcelas da receita arrecadada de finalidades fundamentais ao desenvolvimento do país no âmbito dos direitos sociais (SCAFF, 2004). Ou seja, a DRU desvia recursos que havia sido destinado à saúde, educação, assistência social e previdência. Diferente dos processos de desvinculação que a precederam, a DRU nem sequer refere quais seriam essas finalidades fundamentais de interesse social.

Conforme Salvador (2010), os recursos da DRU têm sido utilizados, num processo de ajuste estrutural, para a composição do superávit primário, promovendo a diminuição do gasto público referente às políticas de seguridade social e educação em favor do pagamento de juros da dívida externa brasileira.

Analisando os efeitos da DRU, Scaff observa:

[...] entendo que o procedimento que vem sendo adotado pelo Governo Federal para tratar desta matéria malferre a Constituição e a coloca em um patamar idêntico ao de uma norma inoportuna, que impede a gestão financeira saudável do Brasil. É a tese da ingovernabilidade que paira como ameaça à concretização constitucional desde sua promulgação. A classe dirigente brasileira se comporta como se a Constituição pudesse, e devesse, ser afastada para a concretização de seus objetivos de governo, e não que o exercício do governo devesse estar subsumido às normas constitucionais. A ideia de Supremacia da Constituição não encontra guarida na cultura técnico-burocrática brasileira (SCAFF, 2004, p. 49-50).

Em suma, a DRU fere a lógica de direitos sociais impressa na Constituição Federal (CF) de 1988 ao transferir recursos destinados à seguridade social e educação para o pagamento dos juros da dívida brasileira.

O que observamos desde a implementação do SUS, é que o financiamento da saúde é incompatível com um sistema universal, sobretudo num país de dimensões continentais, com grandes diferenças locais e regionais, e níveis dramáticos de desigualdades sociais e de concentração de renda.

A publicação *Estadísticas Sanitarias Mundiales 2014*, da Organização Mundial da Saúde (OMS), apresenta inúmeros dados sanitários mundiais, dentre eles os gastos em saúde comparando os anos de 2000 e 2011. Destacamos na tabela 1 os achados referentes aos gastos governamentais em saúde do Brasil, Canadá, Cuba e França.

	Ano 2000 (US\$ per capita)	Ano 2011 (US\$ per capita)
Brasil	203	474
Canadá	1.773	3.197
Cuba	134	406
França	2.027	3.169

Tabela 1 – Gastos governamentais em saúde *per capita* em dólares

Fonte: OMS. Estadísticas Sanitarias Mundiales 2014.

Conforme demonstram os dados, à exceção de Cuba, comparando o gasto governamental *per capita* de países com sistemas de saúde de acesso universal, o Brasil tem um gasto e uma evolução de gasto *per capita* expressivamente menor. Se compararmos o percentual praticado pelo Brasil e pelo Canadá nos anos 2000 e 2011, o gasto do governo brasileiro em 2000 correspondeu a 11% do gasto canadense *per capita* e a 14% dos gastos em 2011. Se observarmos a comparação percentual entre o gasto governamental francês e o gasto brasileiro, encontramos o seguinte: em 2000 o gasto brasileiro *per capita* correspondeu a 10% do francês; e em 2011 correspondeu a 14%.

No arquipélago cubano a política de saúde é de responsabilidade estatal desde a Revolução Cubana, em 1959. Com um gasto público relativamente baixo, Cuba é um país de referência no desempenho no campo da saúde, fato demonstrado através de seus indicadores sanitários e característica epidemiológica. Dentre outros avanços,

com o desenvolvimento integrado e foco na atenção básica, os cubanos erradicaram a poliomielite, a malária, a tuberculose infantil, a difteria, o tétano, a febre amarela, a varíola, a rubéola, a caxumba, a meningite encefálica e o sarampo, bem como desenvolveram um parque com cerca de 2.220 laboratórios de análise e a produção de medicamentos/insumos (GANEV, 2013). Estes dados explicitam com elementos de realidade os resultados da interpretação da saúde como política pública estatal.

Ainda que consideremos as dimensões do território cubano em comparação com o Brasil, com relação à proposta de saúde pública e universal, os resultados sanitários e epidemiológicos alcançados pela experiência cubana demonstram a consolidação da saúde como direito social, ou seja, um direito absorvido e desenvolvido no cotidiano seja na sua dimensão jurídico-legal, na organização do sistema e dos serviços e, sobretudo, na vida social da população.

Realizando a comparação entre diferentes indicadores de gasto com saúde no Brasil e em outros países latino-americanos como Argentina, Chile e México, encontramos as seguintes proporções, conforme tabela 2.

	% do PIB de gasto total em saúde	% do gasto em saúde em relação ao gasto governamental total	Valor em US\$ <i>per capita</i>
Argentina	7,9	21,7	927
Brasil	8,9	8,7	474
Chile	7,1	14,8	716
México	6,0	15,1	505

Tabela 2– Indicadores de gasto em saúde referentes ao ano de 2011*

Fonte: OMS. Estadísticas Sanitarias Mundiales 2014.

* No relatório da OMS os dados de gasto em saúde se referem ao ano de 2011.

A tabela 2 demonstra que, no que se refere à participação do gasto em saúde em relação ao PIB, o Brasil apresenta percentual superior à Argentina, Chile e México. Entretanto, quando se refere à comparação entre o gasto público total e o gasto público em saúde, o percentual brasileiro não só é o menor, mas também muito aquém do praticado nesses países. Com relação ao gasto *per capita*, o gasto brasileiro continua figurando como o menor.

Em termos de gastos *per capita*, o Brasil gastou como já apontado, US\$ 203 no ano de 2000 e US\$ 474 em 2011 referentes aos gastos públicos. No entanto, se observarmos os gastos totais *per capita*, ou seja, incluindo o montante dos gastos privados, o gasto foi de US\$ 265 em 2000 e de US\$ 1.119 no ano de 2011. Esses dados informam que enquanto o gasto público *per capita* cresceu 233% em 10 (dez) anos no Brasil, o gasto total – que inclui os gastos privados – aumentou 422% em 10 (dez) anos. Chamamos atenção ao fato de que o gasto público *per capita* no Brasil continua sendo inferior aos gastos praticados em sistemas de saúde universais.

Os dados estatísticos sobre os perfis de gasto governamental em saúde apresentados pela OMS corroboram com as análises sobre os efeitos do subfinanciamento do SUS (SANTOS et al., 2008; OCKÉ-REIS; SOPHIA, 2009; MENDES, 2012; SANTOS, 2013) e da DRU (SCAFF, 2004; SALVADOR, 2010).

Apontando nuances das disputas em torno do projeto de saúde para o país, no ano 2000, seis meses após a instituição da DRU, é criada a Emenda Constitucional 29/2000. Esta emenda foi criada para regulamentar o financiamento, estipulando o volume de recursos a serem empregados na saúde por cada esfera, ou seja, a vinculação de recursos de diferentes níveis de governo para a saúde. Tal Emenda Constitucional se apresentava como forma de garantir estabilidade para o financiamento da saúde. No âmbito político significou o reconhecimento dos desequilíbrios e descompassos de financiamento praticados desde a instituição do SUS. Entretanto, embora criada, a Emenda Constitucional 29/2000 foi regulamentada somente quase 12 (doze) anos depois com a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

Com a Lei Complementar 141/2012 ficou definido que os recursos advindos da União corresponderiam ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do PIB ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual. Os recursos dos Estados corresponderiam à contribuição mínima de 12% da arrecadação dos impostos (deduzidas as parcelas transferidas aos respectivos municípios). E aos municípios e ao Distrito Federal corresponderia a aplicação em ações e serviços públicos de saúde de no mínimo 15% da arrecadação anual de impostos.

FUNÇÃO SAÚDE	Despesa Executada			
	Despesa Liquidada		Inscritas em RP não processados	
	Valor Nominal	Valor Atualizado*	Valor Nominal	Valor Atualizado*
2012	70.310.514.534,70	84.052.672.780,89	8.276.653.600,81	9.894.321.801,42
2013	75.814.489.467,36	85.384.222.464,64	7.996.307.431,93	9.005.646.512,43
2014	85.130.901.081,79	90.993.351.324,33	7.385.037.041,40	7.893.599.873,98
2015	92.154.111.989,26	Não informado	7.446.839.176,58	Não informado

Tabela 3 – Despesas executadas pela União na função Saúde de 2012-2015

Fonte: Tesouro Nacional, série histórica, despesas da União por função.

* Valores atualizados com base no IGP-DI – O IGP é o Índice Geral de Preços, o IGPI-DI (IGP-Disponibilidade Interna) é o indexador das dívidas dos Estados com a União.

Na vigência da Lei Complementar 141/2012 o governo federal vem utilizando como recurso orçamentário de Restos a Pagar (RP) não processados para justificar o não cumprimento das despesas com saúde. Na tabela 3 observamos o valor total da despesa líquida com saúde e o valor dos RP não processados desde a vigência da Lei

Complementar 141/2012.

Observando as perdas nos períodos de 2012 a 2015 encontramos R\$ 34, 240 bilhões em RP não processados (cancelados), ou seja, quase 10% do orçamento do período. As configurações finais das peças orçamentárias apontam o lugar do direito à saúde na interpretação histórica dos governos brasileiros. Mesmo estando vinculadas às despesas com a existência do controle social e democrático via Conselho Nacional de Saúde (CNS), ao final do exercício anual essas despesas não são processadas conforme os ditames constitucionais e legais. Lembrando ainda que o cômputo total dessas despesas anuais, como já dito, é incoerente com um sistema de saúde universal.

Daí a importância de comparações entre os gastos com saúde no Brasil e os gastos em outros países com sistemas universais. No caso brasileiro a interpretação de direitos sociais impressa na CF 1988 e as leis advindas dessa lógica tendem a ser subvertidas pela política econômica e na execução do próprio orçamento público. Mesmo após a conquista de direitos sociais, a execução do orçamento aponta traços presentes na pré-CF 1988. Conforme Silva:

Em linhas gerais pode-se dizer que a construção do planejamento/orçamento como ação governamental até a transição para democracia nos anos 80 teve como principais características: a subordinação do planejamento ao reducionismo de ferramentas de organização estatal e regulação e/ou subsídios de mercados privados; a não-participação e a ausência de controle social, alimentada pela cultura do autoritarismo. Tal cenário contribuiu para a produção de um aparelho estatal fragmentado e um hiato que separa a ação civil da ação política (SILVA, 2004b, p. 41).

Retomando uma lógica de autoritarismo com justificativas tecnicistas, surge a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Esta emenda torna obrigatória a execução da programação orçamentária da saúde, entretanto estabelece um novo critério de cálculo que substitui o afirmado na Lei Complementar 141/2012. Com esta Emenda a base de cálculo passa a ser a receita corrente líquida da União e não a variação do PIB, e dessa forma tendencialmente haverá uma perda no valor nominal do orçamento da saúde. Outra questão que se coloca com a Emenda Constitucional 86/2015: a nova definição constitucional prevê que a execução orçamentária de emendas parlamentares individuais – as emendas impositivas –, correspondendo a 0,6% das receitas correntes líquidas.

Santos (2013) aponta o subfinanciamento federal como um dos obstáculos históricos ao pleno desenvolvimento do SUS como direito social. Segundo Santos, o subfinanciamento tem como consequências: o desinvestimento em equipamentos diagnóstico e terapêutico, especialmente na atenção básica e média complexidade; esse subfinanciamento federal atinge os níveis de atenção de forma desigual, sendo os repasses a municípios e Estados fragmentados e numa lógica de programas e projetos e não com base na real necessidade de saúde; há limitação na quantidade de trabalhadores na saúde, bem como uma gestão do trabalho, pois esta se caracteriza

pela precarização do trabalho em saúde via terceirização.

Dado o exposto acerca do componente subfinanciamento da política de saúde como exemplo de disputas entre interesses públicos e privados na saúde, é possível inferirmos, dentre outras questões, que o subfinanciamento histórico do SUS tendeu a induzir ações no campo da saúde limitadas a disponibilidade dos serviços – a oferta –, assim como esvaziou condições objetivas para a prática do trabalho em saúde. Esta é uma conjuntura de restrição fiscal incongruente com uma política de saúde pautada em necessidades de saúde.

Nosso objetivo ao considerar o padrão de financiamento como um componente para a discussão do trabalho em saúde é o de afirmar que questões postas no âmbito da política em sua manifestação mais ampla influenciam, atuam e determinam suas possibilidades, impedimentos e desafios que, embora possam não ser imediatamente vistos ou analisados no cotidiano das instituições e serviços de saúde, estão lá presentes. Entendemos ainda que a desconsideração dos aspectos econômicos que atuam sobre a política e sobre o SUS é altamente funcional à lógica de valorização do capital no campo da saúde.

Um exemplo desse processo de valorização em curso é a renúncia fiscal na saúde, especialmente a renúncia destinada aos planos e seguros privados de saúde. Essa renúncia fiscal se inscreve num debate mais amplo acerca da relação entre público e privado.

Netto (1996) aponta eixos que tangenciam o sentido do público e privado no capitalismo em sua fase imperialista, nos apresenta direções que podem ser tomadas como fundamentais na observação na política de saúde. Segundo o autor,

A mercantilização universal das relações sociais [...] num primeiro instante monetariza as interações humanas e redundante, com a consolidação da ordem monopólica, na medida delas pelas instituições que plasmam os serviços – e estes se organizam crescentemente segundo a estrutura do monopólio (NETTO, 1996, p. 35).

Andreazzi (2012) esclarece a dinâmica entre público e privado no SUS como inscrita numa relação que se estabelece entre o Estado e o mercado. Conforme a autora,

Trata-se de um frágil, fugaz e mutante ponto arbitrário de corte temporal e geográfico de unidade de luta de contrários, pois mercado e Estado se complementam e disputam ao mesmo tempo. Processo que decorre da dinâmica de cooperação ou extração de excedente a partir dos diversos bens e serviços necessários à produção do cuidado em saúde e da competição entre seus respectivos agentes. E da dinâmica de reprodução da ordem através desse instrumento privilegiado que é o Estado, a partir da luta de classes existente em uma determinada formação social (ANDREAZZI, 2012, p. 31).

Nesse sentido, na política de saúde brasileira, vem se produzindo um movimento objetivo de financiamento público da iniciativa privada e, ao mesmo tempo, de incentivo à mercantilização da saúde. Ou seja, não se trata apenas da existência da oferta de serviços privados suplementares, mas do financiamento desses serviços via renúncia

fiscal.

É importante destacar que no Brasil esse “financiamento público do privado” acontece numa dinâmica orçamentária que reforça as desigualdades sociais. Como esclarecido por Salvador, no Brasil “o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital” (SALVADOR, 2012, p. 10).

O tema renúncia fiscal vem sendo analisado por autores como Dain et al. (2002), Sayd (2003), Ocké-Reis e Sophia (2009), Ocké-Reis e Santos (2011), Ocké-Reis (2013, 2014), Mendes e Weiller (2015). De forma geral, destacamos que esses autores apresentam elementos que apontam a renúncia fiscal aos planos e seguros privados de saúde como fomentadora de iniquidades no campo da saúde.

Os autores apontam, também, a necessidade de detalhamento acerca das informações da renúncia fiscal no Brasil, assim como a urgência de que esses dados de gasto tributário sejam integrados aos gastos públicos, dando visibilidade à questão. Esta questão apresentada pelos autores reitera a interpretação de que na dinâmica da sociedade brasileira, historicamente, há um obscurecimento dos critérios do gasto público, característico de uma sociedade com limitada participação social no que se refere à definição de prioridades de gasto público.

A renúncia fiscal na saúde acontece através da dedução de gastos no Imposto de Renda (IR). São deduções individuais no modelo completo de Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) referentes à contratação de planos de saúde e/ou despesas médicas/laboratoriais/hospitalares, e são dedutíveis do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), os gastos das empresas com os planos de saúde coletivos. A renúncia fiscal se dá, também, através de concessões fiscais às entidades privadas sem fins lucrativos (dentre tantos outros, Hospital Israelita Albert Einstein, Sociedade Beneficente de Senhoras, Hospital Sirio-Libanês, Hospital Moinhos de Vento, Hospital do Coração e as Santas Casas de Misericórdia) e à indústria químico-farmacêutica.

Dain et al. (2002) informa que o conceito de renúncia fiscal (ou renúncia de arrecadação) não é consenso entre os países, contudo,

[...] a renúncia de arrecadação só se justifica, com vistas a se alcançar um objetivo preciso. Da perspectiva da mensuração, uma base de tributação ampla permite estabelecer um padrão, ou normas claras, para a quantificação da renúncia. Finalmente, é preciso que o recurso à renúncia, como instrumento de indução, não seja neutralizado pela ação, simultânea, de outros instrumentos (DAIN et al., 2002, p. 216-217).

Dain et al. falam da definição de objetivos e finalidades, isto é, a importância da “qualificação da renúncia fiscal”. Entendemos que essa é a pergunta-chave para a discussão desse processo de renúncia fiscal. A quem a renúncia fiscal concedida aos planos e seguros privados favorece? Quais os interesses e objetivos expressos nessa renúncia?

A população brasileira em 2016, segundo dados de projeção do IBGE, é de cerca

de 205.550.000 pessoas, todas com direito garantido de acesso ao SUS. Segundo dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) publicados no ano corrente, referentes a dezembro de 2015, o mercado de planos de saúde privados tem 49.730.40 milhões de beneficiários. Nesse mercado, 33,1 milhões de pessoas estão em planos do tipo coletivo empresarial; 9,6 milhões na modalidade individual/familiar; e 6,6 milhões de pessoas em coletivos por adesão. Com relação às operadoras, 1.340 tem registro ativo na ANS.

Em 2015, os planos de saúde privados que ofertam serviços aos brasileiros constituíram uma “cartela de clientes” – um mercado – com um contingente populacional superior à população de cada um dos 11 (onze) países que, excetuando o Brasil, compõem a América Latina. Trata-se, obviamente, de um grande mercado que se constituiu e prosperou (OCKÉ-REIS et al., 2006) em um país com um sistema de saúde público e universal.

Ocké-Reis (2014) entende que uma das contradições postas ao relacionar o padrão de financiamento do SUS com a renúncia fiscal aos planos de saúde reside no fato de que os gastos com os planos diminuem os gastos de estratos superiores de renda e, pela mesma via, concedem recursos a uma atividade econômica lucrativa, e esse movimento se dá com prejuízo às ações do SUS que deveriam receber esses recursos públicos.

Segundo Ocké-Reis (2014, p. 263), com a renúncia fiscal no ano de 2012 a União deixou de arrecadar R\$ 18,3 bilhões, valor que representou 23% dos R\$ 80 bilhões aplicados pelo Ministério da Saúde naquele ano. A mercantilização da saúde acontece pela via da oferta de serviços privados e, ao mesmo tempo, com a existência da renúncia fiscal, através do impulsionamento da demanda por serviços privados de saúde. Trata-se da financeirização de recursos públicos e a apropriação do fundo público pelo capital, num contínuo movimento de reprodução do capital. Como advertem Bravo e Menezes,

O preceito constitucional da saúde como direito é ferido, ao ser substituído por uma abordagem da saúde como mercadoria a ser mais amplamente consumida, especialmente para as chamadas classes C e D, para impulsionar o atual modelo de desenvolvimento. Essa medida pode ser a formalização final para a instituição de um seguro saúde e para a criação de um Sistema Nacional de Saúde integrado com o setor privado, tendo como consequência acabar com o SUS ou torná-lo um sistema focalizado, consagrando o processo de universalização excludente, que vem ocorrendo desde os anos 1990 com a saída dos trabalhadores mais bem remunerados, que foram impulsionados à compra de serviços no mercado privado devido ao sucateamento do SUS (BRAVO; MENEZES, 2013, p.38-39).

Nesse sentido, a resposta ao questionamento acerca dos interesses expressos na renúncia fiscal e a quem estes favorecem aponta, também, o campo da saúde como espaço de refração do processo mais amplo de valorização do capital via Estado brasileiro. Essa compreensão é corroborada pela análise de Mészáros (2007) sobre o papel do Estado na reestruturação da acumulação capitalista contemporânea.

CONCLUSÃO

Na discussão que travamos acerca do padrão de financiamento identificamos, no âmbito da política de saúde no Brasil, questões que materializam a tendência geral apontada por Mézáros (2007) sendo realizada num sistema público e universal de saúde. O que temos apresentado reitera a contradição posta: no Brasil, constitucionalmente, cabe ao Estado garantir o acesso universal e público às ações e serviços em todos os níveis de atenção à saúde. Ou seja, a saúde é um direito e uma conquista social e não um produto oferecido no mercado; contudo, a saúde é, também, um campo onde o Estado atua como “salvaguarda” capitalista em sua atual fase de desenvolvimento histórico.

Em nossa compreensão é impossível pensar a realização do trabalho em saúde desconsiderando as dimensões econômicas e políticas presentes nas disputas em torno da saúde no Brasil. Nosso objetivo ao considerar o padrão de financiamento da política de saúde, bem como alguns de seus desdobramentos, como um componente para a discussão do trabalho em saúde foi o de tentar demonstrar que questões postas no âmbito da política influenciam, atuam e determinam parâmetros nas práticas de saúde nas instituições e serviços de saúde. Entendemos que o padrão de financiamento, dentre outras questões, aponta pistas para analisarmos os sentidos assumidos pela política de saúde na sua relação com a sociedade e com o mercado; e determina condições objetivas e materiais para a realização do cotidiano do trabalho em saúde e formação para o SUS (recursos humanos, recursos de infraestrutura, insumos etc.). Em nossa percepção, uma análise do trabalho e da formação em saúde que desconsidera os aspectos econômicos que atuam sobre a política de saúde, e que aparecem de forma mediata nas instituições e serviços, é altamente funcional à lógica de valorização do capital.

REFERÊNCIAS

- ANDREAZZI, M. F. S. **O público e o privado na atenção à saúde: notas para uma caracterização de trajetórias e desafios no Brasil.** In: BRAVO, M. I. S.; MENEZES, J. S. B. (Org.). Saúde, Serviço Social, movimentos sociais e conselhos. São Paulo: Cortez, 2012.
- BRAVO, M. I. S.; MENEZES, J. S. B. **A Política De Saúde Na Atual Conjuntura: algumas reflexões sobre os governos Lula e Dilma.** In: SILVA, L. B.; RAMOS, A. Serviço Social, Saúde e Questões Contemporâneas. São Paulo: Papel Social, 2013.
- DAIN, S.; QUADROS, W. L.; CAVALCANTI, C. E. G. **Renúncia fiscal e assistência médica suplementar.** In: BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Regulação e saúde: estrutura, evolução e perspectivas da assistência médica Suplementar. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2002.
- GANEV, E. **Políticas Sociais na perspectiva socialista, a partir da experiência cubana.** Revista Praia Vermelha, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 491-522, 2013.
- MENDES, A. **Tempos turbulentos da saúde pública brasileira: os impasses do financiamento no**

capitalismo financeirizado. São Paulo: Hucitec, 2012.

_____; WEILLER, J. A. B. **Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS**. Saúde debate, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 491-505, abr./jun. 2015.

MÉSZÁROS, I. **O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2007.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1996.

OCKÉ-REIS, C. O.; ANDREAZZI, M. F. S.; SILVEIRA, F. G. **O mercado de planos de saúde no Brasil: uma criação do estado?** Revista Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 157-185, jan./abr. 2006.

OCKÉ-REIS, C. O.; SOPHIA, D. C. **Uma crítica à privatização do sistema de saúde brasileiro: pela constituição de um modelo de proteção social público de atenção à saúde**. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 33, n. 81, p. 72-79, jan./abr. 2009.

OCKÉ-REIS, C. O. **Renúncia de arrecadação fiscal em saúde no Brasil: eliminar, reduzir ou focalizar?** In: Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

_____; SANTOS, F. P. **Mensuração dos Gastos Tributários em saúde - 2003-2006**. Brasília, DF: IPEA; 2011.

OCKÉ-REIS, C. O. **Mensuração dos gastos tributários: o caso dos planos de saúde - 2003-2011**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

SALVADOR, E. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil**. Serviço Social em Revista, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. 2012.

_____. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, N. R. **SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 273-280, 2013.

SCAFF, F. F. **Direitos Humanos e a Desvinculação das Receitas da União – DRU**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 236, p. 33-50, abr./jun. 2004.

SILVA, L. B. **Democracia e Participação Popular: orçamento participativo no Estado do Rio Grande do Sul**. 2004. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004b

SAYD, P. D. **Renúncia fiscal e equidade na distribuição de recursos para a saúde**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

ORÇAMENTO E SAÚDE PÚBLICA EM TEMPOS DE AUSTRERIDADE

Bruno Moretti

Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia

Brasília – Distrito Federal

Ana Paula Menezes do Rego

Universidade Federal de São Paulo, Departamento de Medicina Preventiva

São Paulo – São Paulo

RESUMO: o trabalho examina a evolução das despesas federais de saúde entre 2014 e 2018. Procura-se mostrar o impacto da crise sobre tais despesas, revelando como a austeridade constrange a ação do Estado, tendência intensificada com a Emenda Constitucional que limita as despesas primárias aos valores do ano anterior, ajustados pela inflação. Os dados sugerem uma recomposição das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, de modo que os parlamentares controlam parcela dos recursos públicos (emendas ao orçamento), ao mesmo tempo em que abdicam da definição do nível global da despesa. Este pacto entre Poderes deixa de fora as demandas da população por mais serviços públicos, pois o regime fiscal envolve compressão geral das despesas, intensificando o conflito distributivo.

PALAVRAS-CHAVE: Austeridade; Saúde Pública; Orçamento.

ABSTRACT: the paper examines the evolution of federal health expenditures between 2014 and 2018. It seeks to show the impact of the crisis on such expenditures, revealing how austerity constrains state action, a tendency intensified with the Constitutional Amendment by which primary expenditures will be limited to the previous year's expenditures adjusted by the inflation. The data suggest a recomposition of relations between the Executive and Legislative Powers, so that parliamentarians control part of the public resources (amendments to the budget), while abandoning the definition of the global level of expenditure. This pact leaves out the demands of the population for more public services, since the fiscal regime involves general compression of expenses, intensifying the distributive conflict.

KEYWORDS: Austerity; Public Health; Budget.

1 | INTRODUÇÃO

Como se relacionam regime fiscal e realização dos direitos sociais no Brasil? Se permanecêssemos no plano das narrativas, identificaríamos uma profusão de falas de agentes oficiais situados em diferentes pontos do espectro político salientando a importância dos gastos sociais para o bem-estar da população. Por outro lado, uma análise das despesas

federais nos últimos anos permitiria entender como os gastos sociais efetivamente se comportaram em um período de crise econômica, não necessariamente convergindo para o enunciado usual de necessidade de ampliação de despesas em áreas como saúde e educação.

Este trabalho examina a evolução das despesas federais de saúde, com foco no período entre 2014 e 2018. Procura-se mostrar o impacto da crise política e econômica brasileira sobre tais despesas, revelando como a austeridade limita o espaço de possibilidades da administração pública, na medida em que se constrói a perspectiva de que a única resposta legítima à crise é o ajuste pelo lado da despesa. Aqui é preciso entender como se combinam formas de expressão do interesse geral (palavras que passam a expressar o que é o interesse coletivo) e formas de conteúdo do público (instrumentos de ação pública), forjando um espaço no qual irrompem as políticas públicas e os atos de Estado.

Diante da ideia convertida em prática de que o controle fiscal é a chave a partir da qual se pode combinar diagnósticos para a crise econômica e soluções admitidas para a retomada do crescimento, dá-se uma espécie de *shift* (ZITTOUN, 2014) que transforma o problema da recessão em outro, o do Estado (e suas despesas) como um excesso a ser contido. Reforça-se o caráter pró-cíclico da regra fiscal baseada na obtenção de resultados primários, em que a queda da receita deve implicar uma redução das despesas, mais intensa na medida em que são perseguidas metas fiscais mais ousadas. Nessas circunstâncias, sequer se coloca no espaço público o questionamento sobre a aceitação pela sociedade de um resultado primário menor por algum tempo, desde que associado à manutenção e ao financiamento de políticas públicas prioritárias para o seu bem-estar.

A naturalização da tese do controle fiscal como único caminho possível da gestão pública, inscrita nas próprias práticas institucionais, aponta para uma hierarquia entre a despesa pública e seu controle, em que este é experimentado explícita ou implicitamente como condição primeira para o bem-estar social e a prosperidade econômica. É este pressuposto não problematizado que tem implicações em termos de achatamento do espaço de possibilidades das políticas sociais, principalmente num momento de crise, em que a rede de proteção teria importância redobrada, tendo em vista o impacto da conjuntura econômica sobre os indivíduos. Por exemplo, a retração da renda e o aumento do desemprego implicaram redução do número de pessoas com acesso a planos de saúde e que passam a depender exclusivamente do sistema público de saúde.

Contudo, o trabalho demonstrará, tomando como exemplo o orçamento federal de ações e serviços públicos de saúde, que, diante da crise, as regras fiscais impõem limites mais rígidos à despesa social, o que só é inteligível em meio a uma economia discursiva que articula retomada do crescimento econômico e controle fiscal. A conexão entre austeridade e bem-estar é investida em decisões e práticas institucionais, inclusive sob a forma de um novo regime fiscal, em que a despesa pública passa a ser

congelada em termos reais (o teto de gastos, instituído pela EC 95/2016).

Será mostrado que o limite ao crescimento real das despesas primárias produz, já em 2018, um efeito de redução das dotações orçamentárias, em comparação com valores executados nos exercícios anteriores. O que ocorre para o orçamento de saúde, mas também como um efeito geral sobre as rubricas orçamentárias, especialmente as discricionárias.

Contrariamente ao discurso corrente no Parlamento quando da aprovação da medida, o Congresso Nacional, na prática, perde a atribuição de fixar o nível de despesa pública vigente, tendo em vista que o limite à despesa global está dado e os níveis baixos das dotações impedem remanejamentos significativos entre as áreas. Será argumentado que, paradoxalmente, o novo regime fiscal só é inteligível à luz de um outro movimento que ocorre desde 2014, que altera as relações de força entre o Legislativo e o Executivo. Trata-se do maior controle pelo Parlamento de fração das despesas públicas, em razão da instituição do orçamento impositivo para emendas individuais (primeiro, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, posteriormente, na Constituição) e, desde 2016, de emendas de bancada estadual (LDO).

Isto é, acirra-se o conflito distributivo no âmbito do orçamento, não apenas pela crise, mas pelo aprofundamento da austeridade como resposta à recessão econômica. O Congresso Nacional é uma peça fundamental na instituição do novo regime fiscal, na medida em que aprovou a EC do teto de gastos. No entanto, ao fazê-lo, preservou o caráter impositivo das emendas individuais, embora os valores de execução obrigatória também passam a ser corrigidos pela inflação.

O Congresso, portanto, retira do espaço público a discussão acerca do volume de gastos necessário ao financiamento de políticas demandadas pela população, uma vez que a nova regra fiscal pré-determina o limite de gastos pelos próximos vinte anos. Todavia, o contracionismo fiscal, implicando maior disputa em torno da alocação dos recursos públicos, vem acompanhado de um dispositivo (a emenda impositiva) que retira da luta pelo controle desses recursos a relação direta entre o parlamentar e sua base.

Para demonstrar os efeitos desse arranjo fiscal, sustentado numa nova relação entre Poderes e em seu espaço de possibilidades para incidir sobre a alocação orçamentária, serão comparados os gastos de saúde entre 2014 e 2018, revelando os seguintes aspectos: a política fiscal restritiva reduz (em termos reais) as despesas de saúde efetivamente pagas entre 2014 e 2017; as emendas impositivas do setor apresentam tendência oposta; os valores autorizados para 2018 estão abaixo dos níveis de execução orçamentária dos anos anteriores, o que se dá para a maior parte das dotações, mas também para a saúde, o que é um efeito do teto de gastos, já alcançado pela LOA 2018. Nesse contexto, mesmo o crescimento da receita não reverte em maiores despesas sociais, sujeitas ao teto de gastos.

Conclui-se que o regime fiscal brasileiro se tonou mais restritivo para as políticas sociais entre 2014 e 2018, o que se intensificou com o teto de gastos. Este deslocamento

só é inteligível à luz de um movimento de fundo com duas dimensões que a própria tendência de execução orçamentária na área de saúde permite entrever. De um lado, a concentração de poderes no âmbito do Legislativo, ilustrada pelo controle de parte dos recursos orçamentários sob a forma de emendas impositivas, cujos valores pagos crescem no período considerado, ao contrário das demais despesas em saúde, que estão em queda, em termos reais. De outro, o Legislativo deixa de fixar o nível global da despesa pública, ampliando-se o insulamento burocrático da política fiscal e seus condutores, entregues a uma “razão técnica” que retira do espaço público o debate sobre o nível pertinente da despesa, que passa a ser resultado automático de uma regra constitucional, independente das demandas sociais, e que terá vigência por seis mandatos presidenciais (2017-2036). As duas dimensões certamente não estão em relação de causalidade, inclusive porque apresentam temporalidades distintas, mas é preciso entender como se cruzam, reacomodando a relação entre os Poderes e reorganizando o regime fiscal do país.

Para cumprir os objetivos do trabalho, serão, inicialmente, analisados os dados dos valores pagos do orçamento federal de ações e serviços públicos de saúde entre 2014 e 2017, segregando-os por diversas categorias orçamentárias, particularmente valores provenientes de emendas impositivas e as demais despesas. A seguir, os valores autorizados para 2018 serão cotejados com a execução de anos anteriores, de forma a revelar o efeito do teto de gastos sobre as rubricas orçamentárias e, especialmente, sobre a saúde.

Conclui-se que, diante da austeridade como signo absoluto que pauta a resposta oficial à crise, os recursos voltados às políticas sociais se tornam mais escassos. Na disputa pelos fundos públicos, os dados apontam para uma recomposição das relações entre os Poderes, de modo que os parlamentares controlam parcela dos recursos do orçamento, ao mesmo tempo em que, na prática, abdicam da definição dos limites da despesa primária. Este pacto tácito entre Poderes, contudo, deixa de fora as demandas da população, especialmente, por mais saúde, na medida em que o regime fiscal adotado envolve compressão das despesas primárias no agregado, intensificando o conflito distributivo no orçamento, ao mesmo tempo em que reserva parcela dos gastos para emendas.

2 | A EVOLUÇÃO RECENTE DO ORÇAMENTO DE AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

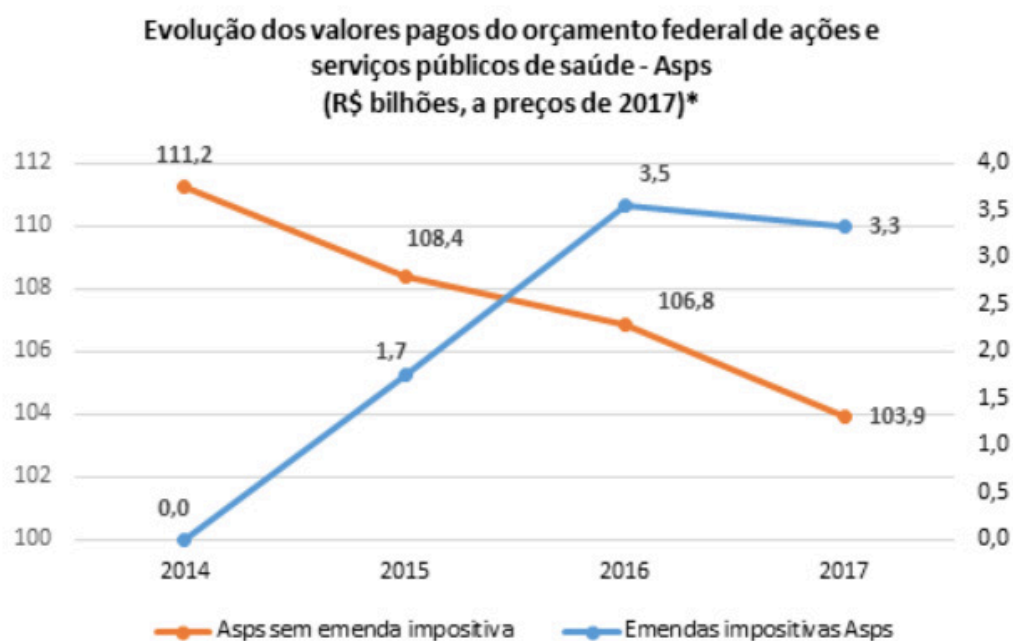
Esta seção analisará os dados orçamentários oficiais para mostrar como se comportam as despesas federais de ações e serviços públicos de saúde entre 2014 e 2018. Serão avaliados os dados até 2017, apreendendo-se seu movimento por meio de diferentes rubricas, em particular, os recursos provenientes de emendas e as demais despesas. Posteriormente, o orçamento autorizado de 2018 para a saúde será

cotejado com a execução dos anos anteriores, de modo que se possa captar os efeitos do teto de gastos sobre a área.

Em regra, serão utilizados como início da série os valores de 2014, tendo em vista que em 2015 se iniciou forte ajuste fiscal. Portanto, a escolha do período de comparação permitirá que se apreenda como a restrição fiscal impacta os gastos federais de saúde.

2.1 Orçamento de saúde em tempos de crise: o período 2014-2017

Para uma análise de como se comportou a despesa federal de ações e serviços públicos de saúde no período 2014-2017, serão utilizados dados dos valores efetivamente pagos no período, a preços de 2017. O gráfico a seguir mostra que, sob os critérios acima referidos, houve queda de 7% nos valores pagos entre 2014 e 2017 nas ações de saúde, exclusive emendas, o que equivale a uma perda de R\$ 7,3 bilhões. Por outro lado, as emendas impositivas praticamente não tiveram execução financeira em 2014 e seu valor duplicou entre 2015 e 2016, mantendo-se no mesmo nível em 2017 (R\$ 3,3 bilhões). Em 2018, no mês de outubro, a execução financeira das emendas já supera R\$ 5 bilhões.



* Inclui RAP. Valores corrigidos pelo IPCA médio.

Fonte: Siop-MP e IBGE. Consulta em 18-10-2018.

Outro indicador da execução orçamentária e financeira da saúde é a soma de valores empenhados, mas não pagos em cada exercício (inscritos em restos a pagar). Entre 2014 e 2016, em termos nominais, tais valores giraram em torno de R\$ 7 bilhões, tendo sido pagos, em cada ano, mais de 90% do total empenhado, índice que, em 2017, caiu para 88%. Consequentemente, os valores empenhados e não pagos

dobraram, passando de R\$ 7 bilhões para R\$ 14 bilhões entre 2016 e 2017.

Embora a apuração dos valores mínimos obrigatórios a serem aplicados em saúde se dê pelo conceito de empenho da despesa, apenas as importâncias pagas produzem efeitos, uma vez associadas à entrega de bens e serviços (por exemplo, compras centralizadas de medicamentos) ou a transferências realizadas aos fundos locais de saúde, para o cofinanciamento de serviços.

Se examinadas apenas as despesas de saúde, exclusive as emendas impositivas, a queda é um pouco maior, passando de 95% para 90% entre 2014 e 2017. O movimento se inverte quando se considera exclusivamente as emendas impositivas, para as quais não houve execução financeira em 2014, tendo sido pagos 45% do empenhado em 2016 e 37% em 2017. Em 2018, no mês de outubro, 64% dos valores de emendas impositivas empenhados já estavam pagos.

Percebe-se, pois, uma tendência na execução dos recursos em que a priorização do pagamento de emendas impositivas é simultânea à queda dos valores gastos em saúde, mais aguda quando se consideram apenas as despesas não provenientes de emendas. Em relação aos valores empenhados e não pagos, cabe assinalar que pressionam os restos a pagar, que competirão com recursos a serem pagos dentro dos exercícios seguintes, sobretudo diante da imposição de um teto global de gastos, conforme se verá na próxima seção.

Entre 2015 e 2016, houve queda do PIB em todos os trimestres, comparando-se com o trimestre anterior. A recuperação de 2017 não teve grande fôlego, de forma que o PIB per capita ficou praticamente estagnado em relação a 2016 (variação de 0,2%). O crescimento do último trimestre de 2017 foi de 0,1%, abaixo, inclusive, das expectativas de mercado. Este cenário econômico impactou a receita e, por conseguinte, o financiamento das políticas sociais, sobretudo diante da austeridade enunciada como solução legítima para a crise (BOURDIEU, 2014).

Portanto, acirrou-se o conflito distributivo no orçamento, havendo maior escassez de recursos para financiar as políticas de saúde. Nesse mesmo período, cresceram as despesas voltadas às emendas impositivas na área. Por determinação constitucional, elas são computadas para efeito de cumprimento do valor mínimo em saúde, não constituindo um acréscimo de recursos. Nesse sentido, o orçamento traz consigo a combinação de crise econômica e compromisso com a austeridade, impactando negativamente as despesas de saúde, ao mesmo tempo em que, do total destinado à área, uma parcela crescente passa a ser controlada pelos parlamentares, com a instituição do orçamento impositivo desde 2014.

2.2 Orçamento de saúde em 2018: os efeitos do teto de gasto

Em 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional 95, que impõe um teto de gastos às despesas primárias federais. A cada ano, as despesas terão como limite o teto do ano anterior, atualizado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que

se refere o orçamento.

Em 2017, o teto não teve efeitos práticos, pois as despesas ficaram aquém do limite da EC 95, tendo em vista as expectativas de receita e o resultado primário. Em 2018, a Lei Orçamentária Anual foi aprovada com despesas já no teto de gastos. Vale reproduzir o parecer da Comissão Mista de Orçamento sobre a LOA, em que se detalha o novo papel do Congresso Nacional em relação à alocação orçamentária.

A reprogramação constante da Mensagem Modificativa, porém, fixou despesas num montante que ficou apenas R\$ 170,7 milhões abaixo do valor máximo de programação. Esta Relatoria defrontou-se, portanto, com o desafio de elaboração da peça orçamentária sem contar com praticamente nenhuma margem de aproveitamento da revisão nas projeções de receitas aprovada por esta Comissão ... conforme já comentado, em razão dos limites individualizados e dos valores máximos de programação, houve pouca liberdade para a alocação dos recursos provenientes do aumento líquido da estimativa da receita primária, o qual alcançou R\$ 4,9 bilhões conforme relatório de receita. Somente se pôde aumentar despesa sujeita ao teto de gastos no âmbito do Poder Executivo, que apresentava pequena folga (R\$ 170,7 milhões) relativa ao valor máximo de programação (BRASIL, 2017, p. 7-8).

A passagem ilumina a nova sistemática de elaboração do orçamento federal. Uma vez atingido o teto de gastos, quaisquer aumentos de receita não reverterão em financiamento das despesas sujeitas ao teto (educação, saúde, assistência social, salário mínimo, entre outras). Por essa razão, o parecer afirma que, dos R\$ 4,9 bilhões oriundos da reestimativa de receita, apenas R\$ 170 milhões poderiam ser alocados em despesas sujeitas ao teto (pois esta era a margem que se tinha em relação ao limite de gastos, no projeto de lei encaminhado pelo Executivo, considerando mensagem modificativa).

Portanto, o Legislativo, na prática, perde sua função de alocar recursos para além dos níveis estabelecidos no projeto de lei orçamentária. Pode-se, todavia, argumentar que o Legislativo reforçará suas competências alocativas, relativas ao orçamento, na medida em que deve escolher como financiar políticas, sem ampliar artificialmente as receitas para expandir despesas previstas. Este foi, inclusive, o argumento utilizado pelos defensores da EC 95, quando de sua aprovação.

Para compreender em que medida este argumento é válido, cabe observar como se comportam as despesas previstas no orçamento de 2018 em comparação com valores executados nos anos anteriores, especialmente as discricionárias, que não são de execução obrigatória em razão de determinação legal ou constitucional. Com exceção das emendas impositivas individuais, as demais rubricas estão em queda, comparando-se 2014 e 2018. Por exemplo, despesas primárias discricionárias têm queda real de 7%, enquanto as do PAC caem mais de 60%.

Vale assinalar que a comparação da tabela a seguir se dá entre valores previstos em 2018 e valores empenhados para os anos anteriores. A situação pode se tornar mais aguda, pois é possível que as dotações previstas em 2018 não sejam integralmente executadas, inclusive em razão de contingenciamento.

Despesas discricionárias do orçamento federal (R\$ bilhões, a preços de 2017) – por identificador de resultado primário*

Ano	Primária discricionária	PAC	Emendas impositivas individuais	Emendas impositivas de bancada
2014	117,2	65,7	7,5	-
2015	105,0	47,4	3,9	-
2016	103,4	30,7	7,5	-
2017	98,7	28,4	7,2	3,6
2018	109,1	23,6	8,5	3,0

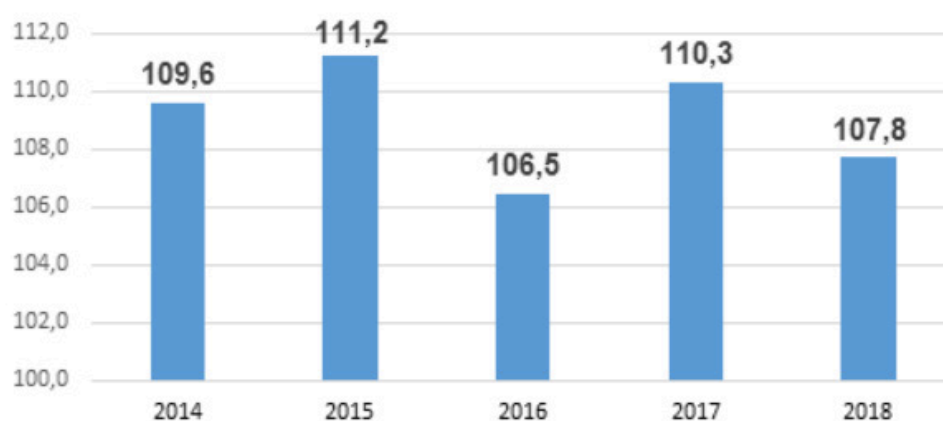
* Entre 2014 e 2017, valores empenhados. Para 2018, valores da LOA atualizada. Consulta em 18-10-2018. Considera IPCA médio.

Fonte: Siop e IBGE.

Uma comparação por órgãos mostra que a redução orçamentária é disseminada entre diversas áreas. Por exemplo, comparando os valores empenhados em 2014 com a dotação de 2018 (mesmo desconsiderando os valores contingenciados), há queda nominal de recursos discricionários em órgãos como o Ministério da Educação (R\$ 8,8 bilhões), Ministério do Desenvolvimento Social (R\$ 566 milhões), Ministério das Cidades (R\$ 12,7 bilhões), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (R\$ 1,97 bilhão) e Ministério da Cultura (R\$ 141 milhões).

Mesmo para ações e serviços públicos de saúde, cujas rubricas são em grande medida de execução obrigatória, bem como dispõem de orçamento protegido pela aplicação mínima de valores, o quadro não é positivo. A preços de 2017, há redução de R\$ 2,5 bilhões em 2018 em relação ao empenhado em 2017, considerando os valores contingenciados e excluindo as emendas impositivas. Em termos reais, os valores orçamentários de 2018 estão abaixo do empenhado em 2014.

Evolução dos valores do orçamento federal de ações e serviços públicos de saúde, exclusive emendas impositivas (R\$ bilhões, a preços de 2017)



* Entre 2014 e 2017, valores empenhados. Para 2018, valores da LOA, excluindo o contingenciamento. Para correção de valores, IPCA médio.

Fonte: Siop-MP e IBGE. Consulta em 18-10-2018.

Outro efeito da EC 95/2016 sobre as ações e serviços públicos de saúde é a redefinição do piso de aplicação obrigatória da área. Com a Emenda, o mínimo obrigatório passa a ser o piso de aplicação de 2017 (15% da Receita Corrente Líquida – RCL), atualizado pela inflação. A LOA 2018, no momento de sua elaboração, considerou uma RCL em 2017 de R\$ 760,2 bilhões e um piso de R\$ 114 bilhões. O piso para 2018 seria de R\$ 117,4 bilhões (IPCA de 3%). No entanto, a RCL efetiva de 2017 foi R\$ 727,3 bilhões. Diante da frustração de mais R\$ 30 bilhões em relação às estimativas, o piso ficou em R\$ 109,1 bilhões, com efeitos até 2036. Para 2018, o valor do piso, com a atualização pelo IPCA, será de R\$ 112,4 bilhões, quase R\$ 3 bilhões abaixo do executado em 2017.

Aí reside um fator estrutural que submete o SUS às incertezas econômicas, na medida em que há rebaixamento do piso por todo o período de vigência da EC 95, implicando maior risco de que o novo regime fiscal impacte negativamente a saúde. Se projetada uma inflação média de 4% e um crescimento da RCL de 5,5% (média 2010-2017), o piso Asps passaria de 15% da RCL (2017) para menos de 11% (2036), inferior ao de 2002. Reforça-se, dessa maneira, o subfinanciamento crônico do SUS, em razão do novo regime fiscal, tanto pela redução do piso de aplicação como percentual da RCL corrente quanto pelo teto global de gastos, que afeta todas as despesas primárias.

O congelamento do piso já tem efeitos relevantes para 2019, considerando a proposta orçamentária encaminhada pelo governo. As dotações para 2019 estão praticamente no piso da EC 95. O mínimo é estabelecido em R\$ 117,3 bilhões, para uma dotação Asps de R\$ 117,5 bilhões (excluindo royalties do petróleo, que devem ser computados extra-piso, conforme liminar do STF). Caso vigorasse a regra anterior (EC 86/2015), o valor mínimo para Asps seria de 15% da RCL de 2019 (nos termos da liminar anteriormente referida, que proibiu o escalonamento de valores, previsto pela EC 86), equivalente a R\$ 127 bilhões. Portanto, a EC 95 já produz um prejuízo de R\$ 9,5 bilhões para o SUS em 2019.

Diante do quadro apresentado, confere-se maior concretude à tese de que o Congresso Nacional, com a EC 95/2016, abdica de exercer escolhas alocativas, pois não pode transformar ampliação de receita em financiamento a despesas sujeitas ao teto, mas também não dispõe de espaço significativo de remanejamento entre áreas, tendo em vista que o teto de gastos afeta o conjunto das despesas. Ilustra a tese o fato de que, ao longo do exercício de 2018, o orçamento Asps já perdeu R\$ 1,26 bilhão, uma vez que, tendo o orçamento atingido o teto da EC 95, as suplementações requerem cancelamento de outras despesas, afetando a saúde.

Com o teto de gastos, as restrições do regime fiscal ao financiamento da rede de proteção social se descolam da conjuntura econômica, pois já não se trata dos efeitos da queda da atividade econômica sobre as receitas orçamentárias. Sob a vigência da EC 95/2016, independente da variação das receitas, as despesas estão sujeitas a um limite que apenas permite recomposição da inflação. Portanto, o crescimento da

renda nacional não reverterá em benefício das políticas públicas demandadas pela população, convertendo a austeridade em uma espécie de valor absoluto da gestão pública, inscrito nas práticas estatais e nas regras fiscais que passam a restringir o financiamento das políticas sociais, inclusive em circunstâncias de crescimento econômico.

Os números aqui apresentados mostram as perdas para o orçamento federal de saúde nos primeiros anos de vigência do novo regime fiscal, que tem duração prevista de até vinte anos. A EC 95 cristaliza a ideia de que as escolhas alocativas devem ser regidas exclusivamente por uma razão tecnocrática, informada pela austeridade, de modo que a decisão dos valores a serem investidos nas políticas sociais demandadas pela população é “blindada” em relação aos mecanismos democráticos, uma vez fixado constitucionalmente o volume global de despesas públicas.

É nesse contexto que se pode, seguindo Weber (1982), salientar o fato de que o novo regime fiscal amplia os conflitos entre as aspirações populares por justiça (no nosso caso, expressas como desejo por serviços públicos mais efetivos) e as regras de uma administração burocrática, que convertem o controle fiscal em linguagem oficial de aparência racional (BOURDIEU, 2014). Afinal, sob a lógica da EC 95, os motivos para o Estado não financiar políticas sociais (em especial, o SUS) já não residiriam em posições de valor, uma vez que elas se transfiguram em razão “impessoal”, expressa pela lei.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados ao longo do trabalho mostram que, diante da crise econômica brasileira, os recursos orçamentários se tornaram mais escassos, afetando o financiamento das políticas de saúde. Num primeiro momento, é a busca pela obtenção do resultado primário, em circunstâncias de queda das receitas, que afeta as despesas primárias, acirrando o conflito distributivo no orçamento. Mostrou-se aqui que as despesas discricionárias estão em queda, disseminada por vários órgãos.

Particularmente, as despesas pagas em saúde (exclusive emendas impositivas) caíram R\$ 7,3 bilhões em termos reais, entre 2014 e 2017. No entanto, a execução das emendas impositivas dobrou entre 2015 e 2017. Vale lembrar que pelo menos metade das emendas impositivas individuais deve ser executada em ações e serviços públicos de saúde, valor computado para efeito de aplicação mínima em saúde. Isto é, os recursos não são adicionais aos despendidos em saúde, antes concorrendo entre si.

Ademais, dos valores pagos em emendas impositivas entre 2014 e 2017, quase 60% se referem a investimentos, a maior parte dos quais, uma vez realizados, pressionam o sistema com demandas por recursos de custeio dos serviços. Conclui-se que, ao mesmo tempo em que as restrições fiscais afetaram o financiamento à saúde,

o Parlamento concentrou poderes para direcionar parcela dos recursos escassos da área sob a forma de emendas impositivas.

Por outro lado, com a EC 95/2016, o orçamento passa a ser orientado por uma regra que impede que valores executados cresçam acima da inflação. As próprias dotações do orçamento devem observar o teto de gastos, o que implica reduções de valores previstos em 2018, mesmo em comparação com a execução dos anos anteriores. Para 2019, o orçamento de saúde já está praticamente no piso da EC 95, referente ao patamar de 2017. O congelamento em termos reais da despesa, convertida em comando constitucional, implica vedar a canalização da riqueza nacional para o financiamento às políticas demandadas pela população.

Nesses termos, embora não seja objeto do presente texto, a pergunta a se fazer é a seguinte: como foi possível nomear a saída da crise (a “volta aos trilhos”, conforme a propaganda oficial) como austeridade? Mais precisamente, o que explica a passagem de protestos em favor de melhores serviços públicos (junho de 2013) à constitucionalização de uma regra que impede a transformação da riqueza social em financiamento a esses serviços? Talvez a resposta passe pelo fato de que todo universal (o bem comum, o interesse coletivo e assim por diante) adquire existência concreta quando um conteúdo particular funciona como seu substituto. Assim foi, por exemplo, quando a imprensa marrom inglesa passou a representar as mães solteiras como fonte de todos os males, inclusive o descontrole fiscal (ZIZEK, 2016).

E se a despesa pública for esse objeto parcial que assume a função do universal na crise brasileira? Talvez resida aí a condição ideológica de um regime fiscal que submete estruturalmente as políticas sociais a restrições de financiamento. Se temos uma hipótese razoável, já não se trata da formulação padrão do marxismo, pela qual interesses particulares assumem a forma de universalidade (os direitos humanos são, na verdade, os direitos do homem branco, por exemplo). Ao contrário, a universalidade deve incorporar o desejo e as aspirações dos dominados, rearticulando-os. É assim que se pode converter, por exemplo, o anseio por serviços públicos de qualidade (saúde, educação, entre outros) em controle do Estado, representado como excesso que dá causa à crise, devendo ser contido.

Num nível instrumental, tal solução não seria articulada sem reacomodar as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Foi visto que não se sustenta o argumento de que o Congresso efetivamente fará escolhas alocativas com o novo regime fiscal, pois há uma compressão geral sobre as despesas, inviabilizando remanejamentos substantivos. Portanto, o Poder Legislativo, a partir de 2018, já recebe o orçamento no teto e não dispõe de margem para alterá-lo, limitando-se a ajustes pontuais. Por outro lado, segrega parte dos gastos, retirando-os do contexto de acirramento da luta pelo controle de recursos públicos e transformando parcela da receita prevista em orçamento impositivo de emendas.

Vale lembrar que as duas dimensões têm temporalidades distintas. No caso das emendas impositivas, são instituídas desde 2014 por meio da LDO e, no ano seguinte,

tornam-se uma determinação constitucional, revelando a maior concentração de poder no âmbito do Legislativo, o que seria, inclusive, um fator crucial para o desfecho da crise política, com o *impeachment* de 2016. Todavia, deve-se lembrar que a instituição do teto de gastos, mediante proposta do governo Temer e promulgação de Emenda Constitucional pelo Congresso Nacional, chancela as emendas individuais impositivas, embora as limite ao montante de 2017, atualizado pela inflação. Portanto, as duas dimensões se cruzam, reacomodando a relação entre os Poderes, no que se refere à alocação orçamentária. De um lado, eles homologam a austeridade como solução legítima para a crise; de outro, mantêm o orçamento impositivo, retirando-o do contexto de intensificação do conflito distributivo no âmbito do orçamento.

Reforça a hipótese o fato de que, em 2018, as emendas impositivas foram preservadas de qualquer contingenciamento. A regra constitucional é que as emendas podem ser contingenciadas na mesma proporção das demais despesas discricionárias.

Resulta do exposto a formulação da seguinte hipótese: vige no Brasil uma espécie de pacto social tácito entre os Poderes. O Legislativo comanda a alocação de uma parcela dos recursos sob a forma de emendas, mas transfere seu poder de escolha do nível geral de gastos para uma regra formal que determina o teto de despesas e impacta negativamente as políticas sociais, mesmo que haja crescimento das receitas.

Foi visto que tal pacto implica queda dos valores pagos em saúde, comparando-se 2014 com 2017. As emendas passaram de um valor zero a mais de R\$ 5 bilhões pagos em 2018, absorvendo maior proporção de um valor executado em queda. Estranho pacto de representantes com representantes para o qual os representados não foram chamados a se manifestar, tendo seus anseios por serviços públicos mais efetivos se convertido em uma regra que autoriza um Estado interdito em sua capacidade de financiar políticas sociais (MORETTI, 2017).

A EC 95/2016 desconsidera as necessidades de saúde da população, os impactos do envelhecimento populacional, a necessária expansão da rede pública para cobrir vazios assistenciais, a incorporação tecnológica, além dos custos associados à mudança do perfil assistencial, determinado pela prevalência das doenças não transmissíveis e das causas externas, e à inflação setorial. Nesse contexto, o congelamento dos gastos e a redução do piso de aplicação em saúde como proporção da RCL constituem um horizonte em que os pilares do SUS (especialmente, a universalidade) são profundamente abalados.

O Brasil é o único caso de país com sistema universal de saúde em que os gastos públicos respondem por menos da metade dos valores aplicados em saúde. A EC 95 agrava o quadro de subfinanciamento da saúde, reposicionando as regras fiscais e colocando-as em oposição estrutural (por vinte anos) ao financiamento das políticas sociais. Eis o quadro atual. Mudá-lo envolve refazer as conexões entre regime fiscal e proteção social, reposicionando o primeiro como condição para o bem-estar e desnaturalizando a ideia, investida nas práticas institucionais, da austeridade como expressão do interesse coletivo.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Projeto de Lei Orçamentária para 2018. Parecer da Comissão**. Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2018/rel_final/vol1/rel_final_v1.pdf. Acesso em: 05 mar. 2018.

MORETTI, Bruno. **Ocupar a casa vazia: impeachment de 2016 e a construção de sentidos no domínio público**. Lisboa: Chiado Editora, 2017.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1982.

ZITTOUN, Philip. **The political process of policymaking: a pragmatic approach to public policy**. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

ZIZEK, Slavoj. **O sujeito incômodo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

POR DENTRO DOS MUROS DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS

Danielle Galdino

Mestra e doutoranda em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Brasília – DF.

Cristiano Guedes

Doutor em Ciências da Saúde e professor do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Brasília – DF.

RESUMO: Este trabalho é resultado de uma pesquisa de mestrado que mostra a história do Programa Federal de Proteção a Testemunhas, seus desafios e limites, o perfil e as necessidades dos protegidos, o significado de proteção adotado por ele e quais necessidades humanas consegue atender. Tudo isto em um contexto de restrição da liberdade e da autonomia dos protegidos, que precisam viver sob anonimato e cumprir difíceis regras de segurança. Os resultados revelam que apesar do Programa buscar atender uma demanda das políticas de segurança pública e de justiça, debaixo do guarda-chuva dos direitos humanos, viola direitos fundamentais sob a tutela do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos. Política Social. Necessidades Humanas Básicas. Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

ABSTRACT: This work is the result of a Master

degree research showing the history of the Federal Witnesses Protection Program, its challenges and limits, the profile and the needs of the protected, the meaning of protection used by it and which human needs it is able to attend. All of these in a context of lack of freedom and the autonomy of the protected that need to live anonymously and under strict security rules. The results reveal that though the Program searches to attend a requirement of public security politics and justice, under the human rights umbrella, it violates the essential rights under the State custody.

KEYWORDS: Human Rights. Social Policy. Basic Human Needs. Protection Program for Victims and Threatened Witnesses.

1 | INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado da dissertação de mestrado intitulada “Proteção pela metade: um estudo sobre as necessidades humanas no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas”, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social, da Universidade de Brasília, concluída em 2013. E foi originalmente publicado nos Anais do 4º Encontro Internacional de Política Social e 11º Encontro Nacional de Política Social, sob

o título “Um olhar por dentro dos muros do Programa de Proteção a Testemunhas”, ocorrido em Vitória/ES, nos dias 06 a 09 de junho de 2016.

A pesquisa teve um caráter exploratório, dada a incipiência de estudos sobre proteção a pessoas ameaçadas no Brasil e a dificuldade de penetração nesse campo. Conscientes de que estaríamos pisando em solo ainda pouco explorado, optamos por realizar um estudo de caso, de métodos mistos (quantitativo e qualitativo), por meio de levantamento bibliográfico, socioeconômico e documental no arquivo sigiloso dos protegidos e no acervo histórico do Programa. Ressaltamos que não foi realizada entrevista com os protegidos por motivo de segurança, considerando que a localização dessas pessoas é a informação mais sigilosa do Programa.

A pesquisa se debruçou sobre 25 casos que estavam sendo acompanhados pelo Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no ano de 2011, independente da data que ingressaram ou foram excluídos/desligados do Programa. O que equivale a 89 (oitenta e nove) pessoas, sendo que 29 estavam no Programa porque colaboraram com o Sistema de Justiça por meio de seus depoimentos (são as vítimas, testemunhas e réus colaboradores); 60 (sessenta) ingressaram como acompanhantes desses colaboradores (são familiares e dependentes que mantinham convivência habitual com as pessoas ameaçadas), formando 27 (vinte e sete) grupos familiares. Dos 25 casos, 10 (dez) foram desligados entre os anos de 2011 e 2012 e 15 (quinze) permaneciam acompanhados até o término da coleta de dados.

O objetivo central do estudo foi conhecer a criação do Programa Federal de Proteção, o significado de proteção adotado por ele e quais necessidades humanas busca atender, em um contexto de restrição da liberdade e da autonomia dos protegidos, identificando ainda o perfil desse público que precisa viver sob anonimato e cumprir difíceis regras de segurança, colocando a sua vida (e liberdade) sob a tutela do Estado.

Tínhamos a suspeita de que para as pessoas que ingressam em um programa de proteção, o acesso a políticas públicas possui um adicional de dificuldade que o restante da população brasileira não enfrenta – o necessário anonimato como medida de proteção. Em especial, num contexto de ampliação da transparência, informatização e interligação de sistemas públicos de informação nos três níveis governamentais.

Falar sobre o Programa de Proteção nos remete diretamente a uma importante categoria analítica: a sociedade civil. Neste estudo fizemos a opção teórica pela ótica gramsciana. Pois entendemos que sociedade política e sociedade civil estão separados apenas metodologicamente e que formam um todo (Estado ampliado), numa relação orgânica atravessada pelos conflitos de classe.(GRAMSCI, 1985; LIGUORI, 2003).

Outra categoria importante é a política social, em razão do conjunto de asseguramento socioassistencial a que se propõe o Programa. A concepção de política social aqui abordada é influenciada pela perspectiva dialética, trazendo à luz a contradição de que essa não está a serviço meramente da classe burguesa nem da classe trabalhadora. Nesse sentido, recorreremos aos estudos de Pereira (1999;

2008), Iamamoto (2001) e Behring (2008); e Boschetti (2009), que nos inspirou a pensar no método de análise e avaliação do Programa de Proteção, considerando suas dimensões histórica, política e econômica que mantêm, interagem e influenciam a decisão governamental por este modelo de proteção e não outro.

Considerando o interesse do estudo por identificar o nível de satisfação das necessidades humanas dos protegidos, se era mínimo ou básico social, buscamos respaldo na teoria das necessidades humanas de Doyal e Gough (1991) e, no contexto nacional, Pereira (2008). Para os autores, tais necessidades são universais e objetivas, e o seu não atendimento traz sérios prejuízos à saúde e à autonomia dessas pessoas, podendo levá-las a uma condição sub-humana de vida.

Os resultados mais amplos da pesquisa estão disponíveis para consulta. Neste trabalho, nos delimitaremos ao desenho brasileiro de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e o perfil dos protegidos no Programa Federal de Proteção e a responder se o Programa tem garantido direitos humanos na perspectiva do atendimento das necessidades básicas ou mínimas.

2 | A HISTÓRIA CONTADA NA LITERATURA E A REALIDADE MOSTRADA NOS DADOS

2.1 Um breve histórico sobre a proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas no Brasil

O debate nacional sobre proteção a vítimas de violência foi influenciado pelo 8º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em 1990, em Havana, com o fim de estabelecer acordos de cooperação entre os estados para a prevenção da violência terrorista, a partir de ações e políticas de proteção, além de medidas legislativas e investimento de recursos (VALADÃO, 2005; SANTA, 2006). Outro importante marco foi a Conferência das Nações Unidas sobre os direitos do homem, ocorrida em Viena, em 1993. O Brasil passa a sofrer fortes pressões internacionais e internas para o enfrentamento às graves violações de direitos humanos, sobretudo com as chacinas da Candelária e da favela do Vigário Geral, e o massacre dos índios Yanomami (VALADÃO, 2005).

Como fruto também da pressão dos movimentos sociais brasileiros e de organizações não governamentais militantes na defesa dos direitos humanos, ainda no calor das lutas pela redemocratização do Estado, ações públicas nessa área são cobradas. Obrigados a reconhecer a falta de segurança e o aumento da violência, o governo brasileiro assinala a necessidade de uma atitude firme, segura e perseverante dos diversos atores sociais e governamentais no respeito e proteção dos direitos humanos (PNDH-1, 1996). O governo brasileiro reconhece o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) como um passo de compromisso com o povo brasileiro e

com as organizações internacionais de direitos humanos pela luta contra a violência (PNDH-1, 1996). O apoio à criação de programas de proteção nos estados foi prevista já na primeira versão do PNDH, em 1996, como proposta de ação governamental na linha de luta contra a impunidade (SILVEIRA, 2006).

Diante das pressões externas e internas, o governo brasileiro não poderia continuar omissivo à necessidade de proteger vítimas e testemunhas ameaçadas de morte num contexto nacional de altos índices de violência e grande impunidade. À época da pesquisa, o Mapa da Violência 2012 apresentava dados que revelavam a dimensão do cenário de violência crônica, onde, de 1980 a 2010,

[...] o país já ultrapassou a casa de um milhão de vítimas de homicídio. [...] Nos 12 maiores conflitos, que representam 81,4% do total de mortes diretas, nos 4 anos [2004 a 2007] foram vitimadas 169.574 pessoas. Nesses mesmos 4 anos, no total dos 62 conflitos, morrem 208.349 pessoas. No Brasil, país sem disputas territoriais, movimentos emancipatórios, guerras civis, enfrentamentos religiosos, raciais ou étnicos, morreram mais pessoas (192.804) vítimas de homicídio, que nos 12 maiores conflitos armados no mundo (WASELFSZ, 2011, p. 19-20).

Segundo Miguel e Pequeno (2000), antes mesmo da criação do primeiro protótipo de programa de proteção pela sociedade civil, em 1994, o Estado brasileiro já se movimentava na perspectiva de criação de um programa nacional de proteção, centralizado na administração federal. Buscou-se inspiração na então famosa experiência italiana de enfrentamento à máfia, e também foram consultados os programas norte-americano, canadense e inglês.

Todas essas experiências são caracterizadas pela presença do Estado na sua concepção, implementação e execução, centralizado na administração pública federal, sob a custódia da polícia e com fortes elementos da política de justiça e segurança pública. Esse modelo se apresentou muito oneroso, sobretudo numa conjuntura neoliberal de redução de gastos públicos com políticas de cunho social.

Nesse contexto, em 1995 desenvolvia-se embrionariamente em Pernambuco, pela entidade não governamental Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), uma experiência efetiva de proteção a pessoas ameaçadas, desenvolvendo práticas informais de proteção, escondendo pessoas que denunciavam “homicídios cometidos (ou tentados) por grupos de extermínio, agentes do crime organizado e de violência policial” (GAJOP, 1996, p. 2).

A experiência foi institucionalizada em 1995, inicialmente pelo governo estadual, e, a partir de 1998, em âmbito federal, por meio da criação de um modelo de proteção com perfil híbrido de responsabilidades (apoio financeiro do Estado e de estrutura, serviços e benefícios por parte de seus órgãos; e articulação e execução por parte da sociedade civil). A principal justificativa para essa parceria público-privada foi:

[...] nesse primeiro momento o Estado não deveria assumir o gerenciamento do programa pois o mesmo seria fatalmente engessado pela burocracia, pela descontinuidade e pela dificuldade de se construir, através dos agentes estatais, uma rede de proteção sigilosa”. (GAJOP, 1997, p. 3, grifos nossos).

À época da pesquisa o modelo havia sido expandido nacionalmente para 17 estados da federação (AC, AM, PA, MA, CE, RN, PE, AL, BA, MG, ES, RJ, SP, MS, PR, SC e RS), conhecido como Provita, contando com a parceria efetiva de entidades da sociedade civil, à exceção do estado do Rio Grande do Sul, que decidiu estatizar o programa de proteção (conhecido como Protege). Mas dados recentes do governo federal obtidos com respaldo na Lei de Acesso à Informação (processo protocolado sob nº 00083.000349/2017-25), de dezembro de 2017, indicam o funcionamento atual de 14 programas estaduais (AC, AM, BA, CE, ES, MA, MG, PA, PE, PR, RJ, RS, SC e SP).

Tais encaminhamentos confirmaram as tendências mais gerais da década de 1990, de baixos investimentos públicos nas políticas sociais e de parceria público-privada como alternativa não apenas menos burocráticas, mas também menos onerosa para minimização dos efeitos da questão social relacionados à (in)segurança pública e à (in)justiça. Um dado apresentado pelo Jornal do Commercio (1997) sobre a comparação entre o custo por testemunha do programa americano e do programa brasileiro nos revela que nos “Estados Unidos [...] são gastos por testemunha US\$ 100 mil anuais ao passo que em Pernambuco o custo mensal para uma família de quatro pessoas é de R\$ 253,00”, segundo dados do mesmo Jornal. Em outras palavras, guardadas as devidas proporções, o modelo brasileiro de proteção era, à época, exponencialmente mais barato.

Apesar da forte influência neoliberal dessa perspectiva de proteção, para as entidades não governamentais, em especial o GAJOP, que encabeçava esse movimento, existia na essência da proposta o interesse de se criar no Brasil um programa que mudasse o quadro de impunidade no país e que influenciasse a construção de uma política pública de segurança e justiça em âmbito nacional, e apostava na participação social. (Idem, p. 3). Assim, pretendiam enfrentar os resquícios de um Estado autoritário, que ainda era incorporado por alguns agentes públicos para perpetrarem violações de direitos e manterem o *status quo* que legitimava essas violências através da impunidade.

Nesse contexto de mudanças no Estado e no perfil da violência, inclusive institucional (praticada por agentes do próprio Estado), foram criados os programas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, a fim de: 1) enfrentar a impunidade contra as graves e sistemáticas violações dos direitos humanos; 2) encarar os crimes que desafiavam a política de segurança pública; 3) corresponder ao compromisso firmado pelo Brasil com os ordenamentos jurídicos internacionais de direitos humanos, os quais estão vinculados ao Direito interno, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004 (VALADÃO, 2005).

2.2 O Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

O Programa Federal de Proteção, criado pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentado pelo Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000, tem a missão

de proteger vítimas e testemunhas que ingressam sozinhas ou acompanhadas por seus respectivos familiares, que estejam sob coação e/ou grave ameaça, em razão de prestarem testemunho em inquérito ou processo criminal, cuja procedência seja de estados onde não exista programa estadual de proteção. À época da pesquisa, havia nove estados atendidos pelo Programa Federal de Proteção (AP, GO, MT, PB, PI, RO, RR, SE e TO) . Dados mais recentes do governo federal obtidos com respaldo na Lei de Acesso à Informação (processo protocolado sob nº 00083.000349/2017-25), de dezembro de 2017, informam que foram agregados mais quatro estados ao Programa Federal de Proteção (AL, DF, MS e RN), totalizando agora 13 estados atendidos pelo Programa Federal.

De acordo com o Relatório Anual da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas – 2011, (BRASIL, 2012), até 20 de dezembro de 2011 havia no Programa Federal de Proteção 30 vítimas e/ou testemunhas ameaçadas, que ingressaram sozinhas ou acompanhadas por familiares, o que representa um total de 93 pessoas. A sua meta anual de atendimento é de 30 famílias. No Brasil inteiro, no mesmo período (2011) foram protegidas 897 pessoas. Dados mais atuais indicam que em 2017 havia 140 pessoas protegidas no Programa Federal e, em 2016, 458 pessoas sob proteção no país (BRASIL, 2017).

Quanto aos critérios de acesso dessas pessoas ao Programa, a Lei nº 9.807/99 é o parâmetro nacional. Considerando que esse tipo de proteção possui um caráter excepcional e limite de atendimento, não podemos considerar que se trate de uma política de princípio universalizante. Sua excepcionalidade se refere aos casos cujas ameaças sofridas não possam ser contidas pelas ações convencionais de segurança pública. Seu limite de atendimento está condicionado a uma restrita meta de atendimento (30 famílias), conforme o plano e o projeto de trabalho do convênio nº 019/2011, vigente na época da pesquisa. Portanto, trata-se de uma política de exceção, seletiva e focalizada, no sentido de seguir condicionalidades específicas e restritivas de entrada, de acordo com os artigos 3º e 4º do Decreto Federal nº 3.518/2000:

- (1) estar em situação de risco, sob coação e grave ameaça, em relação direta ao testemunho prestado;
- (2) colaboração em inquérito ou processo criminal;
- (3) ter personalidade e conduta compatível;
- (4) inexistência de limitações à liberdade;
- (5) anuência do interessado;
- (6) compromisso expresso em termo de responsabilidade com o sigilo das medidas adotadas e executadas no Programa, bem como sobre os profissionais, voluntários e lugares que tiveram contato e que acessaram no contexto da proteção.

O acesso ao Programa pode ser solicitado pelo próprio interessado, por

representante do Ministério Público, por autoridade policial que conduz a investigação criminal, por juiz competente para a instrução do processo criminal ou órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos, conforme a Lei Federal nº 9.807/99 e o Decreto Federal nº 3.518/2000. Até a deliberação de ingresso pelo Conselho Deliberativo Federal (CONDEF – instância decisória superior do Programa Federal de Proteção, segundo a Lei), a pessoa ameaçada poderá receber proteção provisória (conforme Parágrafo 2º, do artigo 6º, e artigo 12º, do Decreto Federal nº 3.518/2000) no Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE) do Departamento de Polícia Federal.

Dentre as medidas de proteção adotadas (Artigo 1º, Parágrafo Único, do Decreto Federal nº 3.518/2000), estão: mudança de endereço para outro estado seguro; assistência financeira para manutenção da família no novo local, no que tange às suas necessidades humanas; apoio e assistência social, médica e psicológica; acompanhamento e orientações jurídicas; formação de uma rede solidária de apoio às famílias protegidas; e prioridade no andamento dos inquéritos ou processos criminais em que o usuário do Programa figure como testemunha, a partir da aprovação da Lei nº 12.483, de 8 de setembro de 2011, conhecida como lei de celeridade processual.

Existe também a previsão legal para mudança de nome, em casos excepcionais, a depender das características e gravidade da coação ou ameaça, conforme o artigo 9º da Lei Federal nº 9.807/99, embora não seja efetivamente praticada. Silveira (2006) informa que até o momento de sua pesquisa, no modelo de proteção brasileiro houve apenas três casos de mudança de nome (um no Rio de Janeiro e dois no Rio Grande do Sul). No período da pesquisa não havia registros quantitativos sobre essa informação. Portanto, o Programa compreende medidas amplas de proteção que vão desde a esfera da segurança até a de assistência psicossocial e jurídica, através de uma Rede Solidária de Proteção (Art. 9º e o Parágrafo Único do Decreto Federal nº 3.518/2000), composta por entidades não governamentais e voluntários.

A grande extensão geográfica brasileira favorece a realocação das pessoas ameaçadas para um local distante do risco. No caso dos protegidos do Programa Federal, a desterritorialização é norma inegociável – todos mudam para um dos estados que possuem Programa de Proteção. Ou seja, a proteção é feita estritamente em território nacional.

O Programa Federal de Proteção é executado segundo o modelo de gestão do primeiro programa de proteção inaugurado no país, por meio de parceria convencional entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos (atual Ministério dos Direitos Humanos) e a entidade não governamental Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH). Os programas estaduais de proteção têm obrigação de disponibilizar 30% de suas cotas de atendimento para protegidos federais, acolhendo-os e assumindo os custos da proteção dessas pessoas, em razão da aplicação de recursos da União no programa do estado.

Os métodos de proteção são estudados caso a caso pela equipe técnica do

Programa, com o apoio da avaliação de risco do Ministério Público, dentre outros órgãos. O compartilhamento das informações de localização dos usuários é restrito a um grupo reservado de pessoas, exclusivamente da sociedade civil, responsável diretamente pela proteção. As equipes técnicas do Programa são formadas por assistentes sociais, psicólogos e advogados.

Quanto às condicionalidades de permanência dos protegidos, podemos listar os seguintes critérios:

(1) cumprir as regras do programa com as quais se comprometeu no momento em que assinou o Termo de Compromisso de Ingresso;

(2) prazo de dois anos de proteção, podendo ser prorrogado excepcionalmente se perdurarem as razões que deram causa ao ingresso, a partir do parecer favorável de permanência do Ministério Público, que se baseia no risco e na necessidade de colaboração da testemunha;

(3) o desejo do protegido de permanecer no Programa, caso contrário, nada lhe impede de solicitar o desligamento, independente do estágio do inquérito ou processo criminal no qual é vítima e/ou testemunha (BARROS, 2006).

Todavia, há um quarto fator que tem grande relevância na análise de desligamento de pessoas protegidas. Trata-se do processo de reinserção social, que compreende a situação de adaptação ao novo local e autonomia econômica e social dos protegidos. Contudo, no momento do Conselho Deliberativo decidir sobre desligamento dos protegidos, verifica-se que, na maioria dos casos, o que ocorre é uma absoluta dependência da família do subsídio financeiro mensal concedido pelo Programa. Algumas medidas minimizadoras dessa situação poderiam ser a promoção do acesso às políticas públicas e ao mercado de trabalho com segurança. Mas, este ainda é um grande desafio para os programas de proteção.

Enquanto durar sua permanência no Programa, os protegidos irão receber o subsídio financeiro mensal, o que representa 59,2% de famílias recebendo mais de 2 até 6 salários mínimos. O custo médio per capita do Programa com cada usuário era de 1,1 salário mínimo por usuário. Não existe um conjunto sistematizado de parâmetros para a definição desta “ajuda de custo mensal” (termo expresso na legislação). Percebeu-se que são levados em consideração alguns fatores como: tamanho da família, custo de vida do local da proteção, necessidades específicas do núcleo familiar, renda da família (quando possui), alto risco de acesso aos serviços públicos (demandando atendimento pela rede privada). O Decreto Federal nº 3.518/2000 apenas delimita que cabe ao Conselho Deliberativo fixar o teto dessa ajuda (Art.6º, Inciso VI).

Constatamos que a assistência social aos protegidos foi indexada na legislação. É direito de todas as pessoas que cumpram os requisitos legais de ingresso no Programa. Portanto, compete ao mesmo não apenas assegurar o direito (natural) à vida, por meio das medidas de segurança já apontadas, mas também o conjunto de direitos que garantam a segurança social dessas pessoas – e aqui entram as medidas de assistência. Com exceção dos que são servidores públicos e militares,

que não recebem o subsídio financeiro mensal porque têm o direito de afastamento remunerado de suas funções enquanto estiverem inseridos no Programa, com base na Lei nº 9.807/99.

Ou seja, para além da noção de persecução penal, combate à impunidade e segurança pública, o Estado reconhecia não ser possível proteger pessoas sem garantir assistência. Sobretudo em decorrência da situação de contingência e excepcionalidade a que ficavam submetidas as pessoas ameaçadas que, necessariamente, precisavam deixar para trás a vida que construíram e recomeçar do zero em um lugar distante.

De acordo com Pereira (1999, p.111) a assistência social deve preventivamente “funcionar como uma rede de proteção capaz de impedir todo e qualquer cidadão de resvalar para abaixo de um umbral socioeconômico considerado mínimo pelo conjunto da sociedade”. Este também deve ser um parâmetro para as medidas protetivas de cunho socioassistencial do Programa Federal de Proteção.

2.3 Um retrato dos protegidos e suas necessidades humanas

Quanto ao retrato socioeconômico das 89 pessoas presentes no Programa Federal de Proteção no ano de 2011, 72% dos protegidos principais ingressaram com familiares; são na maioria famílias nucleares e unipessoais (22% cada), mas apareceram outros perfis familiares seguindo a tendência nacional. É interessante notar que dos protegidos que entraram sozinhos no Programa, 16% constituíram famílias com pessoas do local de proteção por casamento e/ou nascimento. De modo geral, o perfil das famílias protegidas confirma o quadro de contínua mudança da estrutura familiar – a convivência de uma pluralidade de expressões acerca da instituição família.

Quanto ao perfil geral dessas pessoas, 79% tinham idade entre 18 e 39; 50,6% são do sexo masculino e 49,4% do sexo feminino; a maioria (56%) é solteira, mas 28% vivem em união estável; 86% são negros (pardos e pretos); a maior parte (36%) dos protegidos tem apenas o Ensino Fundamental Incompleto e 62% permaneceram no mesmo nível escolar que ingressaram no Programa; a maioria (55,1%) estava inserida no mercado de trabalho informal, 17,2% possuíam emprego (quer em regime celetista ou no serviço público) e 17,1% estavam sem trabalho. Esse é o primeiro retrato das pessoas protegidas pelo Programa Federal de Proteção. É, em âmbito nacional, bastante escassa a produção acadêmica e mesmo institucional de conhecimentos e informações sobre esse público específico. Há a necessidade do desenvolvimento de pesquisas também junto aos programas estaduais, a fim de verificar se esse perfil se repete ou apresenta novas feições na atualidade.

Quanto às necessidades humanas dos protegidos federais, elas não diferem na essência das necessidades de qualquer ser humano, dentro ou fora de um Programa de Proteção, confirmando a teoria das necessidades humanas de Doyal e Gough (1991), de que elas são universais e objetivas, e o seu não atendimento traz sérios prejuízos à saúde e à autonomia dessas pessoas, podendo levá-las a uma condição sub-humana de vida.

Não desconsideramos, contudo, que algumas necessidades dos protegidos são maximizadas pelas peculiaridades da condição de vítima de violência e pessoa ameaçada de morte, o que demanda formas de atendimento diferenciadas. As necessidades socioeconômicas observadas nos relatórios psicossociais dos protegidos estão vinculadas ao campo da habitação, educação, segurança socioeconômica, convívio socioafetivo etc.; destacando-se as necessidades relacionadas ao trabalho e profissionalização (46%), seguido de saúde e assistência social, com 18% cada.

Do conjunto de dados trazidos por esta pesquisa, salta aos olhos o nível de dependência socioeconômica das pessoas protegidas, onde 89% das famílias têm sua manutenção garantida em alguma medida pelo Programa, sendo que quase a metade (48%) depende exclusivamente dele. Se considerarmos que essas pessoas ficam no Programa 1.347 dias, em média, e dos que permaneciam protegidos até a fase de coleta de dados, 33% já estão há pouco mais de quatro anos protegidos; e 8% já passaram de sete anos, trata-se de um significativo tempo sem perspectivas de futuro fora dos muros da proteção.

Quanto ao atendimento das necessidades observadas, ficou evidenciado que, embora o Conselho Deliberativo do Programa tenha autorizado em média 50% delas, é alto o nível de espera do seu efetivo atendimento em razão do desconhecimento do poder ofensivo dos ameaçadores. A falta ou insuficiência de informações, que deveriam ser oferecidas por um trabalho de inteligência investigativa, somada a baixa interlocução e poucas parcerias firmadas entre a política de proteção a pessoas ameaçadas e outras políticas sociais, bem como a inoperância da mudança de identidade, acabam maximizando o risco de um simples acesso ao serviço público ou ao mercado formal de trabalho. Isto, na nossa avaliação, é o maior limite e, ao mesmo tempo, o maior desafio do Programa Federal de Proteção, no que tange ao atendimento das necessidades humanas dos protegidos.

Problema esse que tem obstruído as já pequenas possibilidades de autonomia dessas pessoas. Apesar de positiva a postura do CONDEF em se preocupar quanto ao risco que uma decisão sua pode promover para a vida dos protegidos; revelou-se extremamente negativo o tempo de espera de atendimento de algumas necessidades fundamentais dessas famílias. O que representa um significativo tempo de prejuízo na aceção da teoria das necessidades humanas.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados sucintamente neste trabalho revelam um dos grandes desafios do Programa Federal de Proteção: a garantia do acesso seguro de pessoas protegidas às políticas públicas e ao mercado formal de trabalho. Quando se trata de programa de proteção, acesso seguro representa a certeza de que informações de pessoas protegidas, registradas nos bancos de dados públicos, por motivo de acesso

as suas respectivas políticas, não cairão nas mãos erradas (dos ameaçadores). Tal vulnerabilidade pode acarretar a localização dessas pessoas e o consequente risco de morte.

Diante dessa dificuldade, muitos usuários ficam de fora do sistema de seguridade social e de outras políticas públicas de caráter social, não obstante serem estes os mais importantes mecanismos de proteção de uma nação para sua população. Estar fora desse circuito protetivo pela inexistência de mecanismos seguros de acesso revela uma incongruência no papel do Estado como garantidor do bem-estar social. O que representa um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que as estratégias de segurança do Programa têm garantido a proteção da vida, esta fica ameaçada fora dos sistemas públicos de proteção social, sobretudo para aqueles que não estão inseridos no mercado de trabalho, aprofundando desigualdades sociais.

Tal desafio perpassa toda a dinâmica do processo de proteção dos protegidos numa nova localidade distante da ameaça. A inexistência de mecanismos de segurança das informações nos bancos de dados de políticas públicas, associada à incipiência de articulações institucionais (pouca transversalidade entre a política de proteção a pessoas ameaçadas e as demais políticas públicas), a dificuldade de se adotar a medida de mudança de nome e a inexistência de uma metodologia sistemática e contínua de satisfação das necessidades humanas, revelaram-se limites do Programa para promover a proteção integral, cujo enfrentamento se faz necessário e urgente. Pois tal iniciativa poderia mitigar as múltiplas expressões da questão social (IAMAMOTO, 2001) que perpassam a vida das vítimas e testemunhas ameaçadas de morte, bem como a de qualquer outra pessoa no contexto da sociedade capitalista.

Essa situação reforça a tendência atual de minimização do Estado na condução das políticas públicas como resposta ao receituário neoliberal, implementado no Brasil desde a década de 1990 (BEHRING, 2008). Confirmamos que, diante dessa conjuntura, as necessidades dessas pessoas são atendidas na perspectiva dos mínimos sociais, acompanhando a tendência mais geral dos encaminhamentos dados às demais políticas públicas brasileiras (PEREIRA, 2008).

Apesar das peculiaridades da política de proteção a pessoas ameaçadas, esta não está desconectada do contexto sociopolítico e econômico mais amplo. Realidade essa marcada historicamente pelo processo de formação do Estado brasileiro – caracterizado por uma economia periférica, dependente dos países centrais, com desenvolvimento desigual e combinado, de modernização conservadora (IANNI, 1992). Como afirma István Mészáros (2006), as estratégias do Estado nos planos econômico e político para viabilizar e sustentar as tendências capitalistas atuais é um fenômeno global.

O Programa falha em uma de suas mais pretensiosas ofertas: oferecer às pessoas ameaçadas, que se dispõem a denunciar, a possibilidade de começar de fato e de direito uma nova vida, com uma nova identidade e uma nova história. O que se conseguia promover até o momento da pesquisa era a construção de uma história

fictícia de cobertura, desprovida de qualquer legitimidade jurídica que possibilitasse ao protegido o acesso livre a qualquer política pública durante a proteção e a decisão de continuar com essa nova identidade/história, ao sair do Programa.

Embora o Programa Federal de Proteção esteja inserido na pasta executiva da política de direitos humanos, constatou-se a dificuldade de se garantir direitos fundamentais. As necessidades humanas são contempladas em forma de subsídio financeiro, acompanhamento psicossocial e jurídico, ajudas voluntárias e restritas autorizações de acesso aos serviços públicos.

Contudo, essa pequena parcela da população brasileira, que necessita ingressar em um programa de proteção, precisará aderir e se subordinar às normas de segurança que aprofundam a alienação social, cultural, política e econômica. Portanto, limitadoras das possibilidades de satisfação das necessidades humanas na direção da liberdade e da autonomia. Sendo assim, o atendimento de suas necessidades ocorre de forma compensatória, incipiente, seletiva e assistemática, seguindo no rastro das demais políticas públicas de atendimento de mínimos sociais.

De fato, o Programa tem cumprido a sua missão no que tange à preservação da integridade física das pessoas protegidas e, em alguns casos, promove uma reinserção social mínima, na perspectiva dos mínimos de subsistência. Notou-se a incapacidade do Programa de construir canais de promoção da cidadania e autonomia dessas pessoas, oferecendo assim uma proteção pela metade. O que não é característica apenas dessa política pública, mas uma tendência global das políticas sociais sob a égide do capital.

Apesar disso, não há dúvidas quanto à imprescindibilidade do Programa Federal de Proteção. Desde sua criação, o Estado brasileiro, com o apoio da sociedade civil organizada, garantiu a vida de centenas de pessoas. E por lidar com situações de extrema gravidade e urgência, requer atenção e prioridade por parte do Poder Público, sobretudo no que tange aos limites e desafios apontados neste estudo.

REFERÊNCIAS

BARROS, A. M. de. **A lei de proteção a vítimas e testemunhas e outros temas de direitos humanos comentados**. 2. ed. São Paulo: Lemos & Cruz Publicações Jurídicas, 2006.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: SANTOS, Flávio. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. **Ofício nº 35/2017/SEI/GAB.SNC/MDH**, de 1º de dezembro de 2017. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. 2017b. Protocolado e-SIC nº 00083.000349/2017-25.

_____. **Relatório Anual da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas** – 2011. Brasília: CGPT/SDH/PR, 2012.

_____. **Lei nº 12.483**, de 8 de setembro de 2011. Acresce o art. 19-A à Lei no 9.807, de 13 de julho de 1999, que estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12483.htm>. Acesso em: 5 abr.2012.

_____. **Convênio nº 019/2011**. Convênio firmado com a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos-SMDH, visando à execução do projeto: “Manutenção do Programa Federal de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, Coordenação Nacional do Monitoramento e de Permutas”, conforme Plano de Trabalho aprovado. D.O.U. nº 212, sexta-feira, 4 de novembro de 2011, Seção 3. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=3&data=04/11/2011>> Acesso em: 6 abr.2012.

_____. **Decreto nº 3.518**, de 20 de junho de 2000. Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3518.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. **Lei nº 9.807**, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-1**. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

DOYAL, L.; GOUGH, I. **A theory of human need**. London, MacMillan, 1991.

GAJOP. **Programa de Apoio e Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Violência** (PROVITA) - Relatório de Atividades. Recife/PE: 1996.

_____. **Relatório do I Encontro Nacional Interestadual Sobre Proteção a Testemunhas**. Recife/PE: 1997.

GALDINO, D. de S. Proteção pela metade: um estudo sobre as necessidades humanas no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. 230 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Política Social)–Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2013.

GALDINO, D. de S.; GUEDES, C. Um olhar por dentro dos muros do Programa de Proteção a Testemunhas. In: **Encontro Internacional de Política Social**, 4., 2016, Vitória. *Anais...* Vitória: UFES, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2016. p.1-18. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/EINPS/article/view/12924/9382>>. Acesso em: 16 out. 2018.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 2. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

IAMAMOTO, M. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis** 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, janeiro a junho de 2001.

IANNI, O. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

LIGUORI, G. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. de P.(Orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MÈSZÁROS, I. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MIGUEL, A.; PEQUENO, S. Comentários à Lei de Proteção às Vítimas, Testemunhas e Réus Colaboradores. **Revista dos Tribunais**, v. 89, n. 773, p. 425-443, mar, 2000.

NUCCI, G. de S. Proteção a vítimas e testemunhas (delação premiada). In: _____. **Leis penais e processuais penais comentadas**. Disponível em: <<http://pt.extpdf.com/leis-penais-e-processuais-penais-comentadas-guilherme-nucci-pdf.html#pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Assistência Social e cidadania. In: MARTINS, C. E.; SILVA, L. A. P. e; STANISCI, S. A. (Orgs). **Mínimos sociais**: questões, conceitos e opções estratégicas. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS: equipes multidisciplinares de quatro estados estão sendo capacitadas, programa é modelo para estados, **Jornal do Comércio**, Recife-PE, 12 nov. 1997. Caderno Cidades.

SANTA, E. C. **Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas – PROVITA: um estudo sobre o Serviço Social**. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVEIRA, J. B. da. **A proteção à testemunha e o crime organizado no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2006.

VALADÃO, G. R. **Aspectos psicológicos implicados no processo de proteção a vítimas e testemunhas de violência – PROVITA**. 2005. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social). Departamento de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

WAISELFISZ, J. J. W. **Mapa da Violência 2012**: os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

QUEM TEM FOME TEM PRESSA! BANCO DE ALIMENTOS, DIGNIDADE PARA O INDIVÍDUO

Tauã Lima Verdan Rangel

Mestre (2013-2015) e Doutor (2015-2018) em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense.

Professor dos Cursos de Direito e de Medicina da Faculdade Metropolitana São Carlos – unidade de Bom Jesus do Itabapoana-RJ.

RESUMO: O escopo do presente assenta-se em analisar o banco de alimentos, típico equipamento público de alimentação brasileiro, na promoção do direito humano à alimentação adequada e promoção de acessibilidade e disponibilidade a tal direito. É fato que a rede de equipamentos públicos de apoio à produção, abastecimento e consumo de alimentos integram uma ação estratégica da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, contribuindo para a redução dos índices de insegurança alimentar da população, além de promover o acesso à alimentação adequada e saudável. Trata-se de importante equipamento que substancializa o ideal maior de direito à alimentação adequada, na qual quantidade e qualidade dialogam em prol de estabelecer acesso mínimo a nutrientes imprescindíveis ao desenvolvimento humano. Além disso, é importante recordar que tal direito encontra-se expressamente contido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 6º, dentre os direitos

sociais, reclamando, assim, uma série de programas e equipamentos que lhe conferiam concreção. A metodologia empregada na construção do presente foi o método indutivo, bem como pesquisa bibliográfica quanto aos meios e a pesquisa qualitativa quanto aos fins. Como conclusão alcançada, o Programa Banco de Alimentos (PBA) se materializa como equipamento multifuncional e que influencia diretamente na concreção do direito à alimentação adequada, porquanto atua como mecanismo destinado ao combate do desperdício de gêneros alimentícios, por meio de arrecadação de alimentos normalmente perdidos no decurso da cadeia produtiva, além de apoiar o abastecimento alimentar local por meio da integração com outros programas de SAN.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à Alimentação Adequada; Banco de Alimentos; Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT: The scope of this study is based on analyzing the food bank, typical Brazilian public food equipment, in promoting the human right to adequate food and promoting accessibility and availability to this right. It is a fact that the network of public equipment to support the production, supply and consumption of food are part of a strategic action of the National Policy on Food and Nutrition Security, contributing

to the reduction of the food insecurity indexes of the population, besides promoting access to food adequate and healthy. This is important equipment that substantializes the greater ideal of the right to adequate food, in which quantity and quality dialogue in order to establish minimum access to nutrients essential to human development. In addition, it is important to remember that this right is expressly contained in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, in its article 6, among social rights, claiming, therefore, a series of programs and equipment that gave concreteness to it. The methodology used in the construction of the present was the inductive method, as well as bibliographical research on the means and the qualitative research on the ends. As a conclusion, the Food Bank Program (PBA) materializes as a multifunctional equipment and directly influences the realization of the right to adequate food, as it acts as a mechanism to combat the waste of food, by collecting food normally lost in the course of the production chain, in addition to supporting the local food supply through integration with other FNS programs.

KEYWORDS: Right to Adequate Food; Food Bank; Food and nutrition security.

INTRODUÇÃO

Historicamente, a abordagem da fome, em especial aquela voltada para a região nordeste do país, coloca em destaque que ela não age apenas sobre os corpos das vítimas da seca, consumindo sua carne, corroendo seus órgãos e abrindo feridas em sua pele, mas também atua sobre seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta moral. Mais que isso, há que se destacar que nenhuma calamidade pode desagregar a personalidade humana tão maciçamente e num sentido tão nocivo quanto à fome, quando alcança os verdadeiros limites da inanição. Sobre a influência da imperiosa necessidade de se alimentar, os instintos primários são despertados e o homem, como qualquer outro animal faminto, demonstra uma conduta mental que pode parecer das mais desconfortantes.

A questão da fome fundamenta-se em conceitos de incidência específicos, desdobrados na *fome aguda* e na *fome crônica*. A primeira equivale à urgência de se alimentar, a um grande apetite, e não é relevante para a discussão proposta no presente. A fome crônica, permanente, a que subsidiará a pesquisa apresentada, ocorre quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o desempenho de suas atividades cotidianas. A fome crônica e permanente é capaz de provocar um sofrimento agudo e lancinante no corpo, produzindo letargia e debilitando, gradualmente, as capacidades mentais e motoras. Trata-se da marginalização social, perda da autonomia econômica e, evidentemente, desemprego crônico pela incapacidade de executar um trabalho regular. Inevitavelmente, conduz à morte.

A complexidade do tema, fomenta maior discussão quando se estabelece como pilar inicial o fato de que a alimentação humana se dá em uma interface dinâmica

entre o alimento (natureza) e o corpo (natureza humana), realizando-se integralmente apenas quando os alimentos são transformados em gente, em cidadãos e cidadãs saudáveis. A situação é agravada, sobretudo no território nacional, em decorrência do antagonismo existente, pois o Brasil, na proporção em que, sendo um dos maiores produtores de alimentos do mundo, ainda convive com uma condição social em que milhões de pessoas se encontram, já que não tem plenamente assegurado o direito humano à alimentação adequada.

Diante do agravamento da problemática da fome e a estruturação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), intensificada no ano de 2006, com a aprovação da Lei nº 11.346 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN), o presente busca analisar o papel desempenhado pelo equipamento público de alimentação “Banco de Alimentos” no combate ao desperdício e na efetivação do acesso à alimentação como garantia imprescindível ao desenvolvimento humano. A metodologia empregada na construção do presente foi o método indutivo, bem como pesquisa bibliográfica quanto aos meios e a pesquisa qualitativa quanto aos fins.

1 | HISTÓRICO DO PROGRAMA BANCO DE ALIMENTOS (PBA) COMO EQUIPAMENTO PÚBLICO DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: A CONSTRUÇÃO DA CULTURA DO COMBATE AO DESPERDÍCIO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS

Em um primeiro momento, há que se reconhecer que um aspecto importante para o agravamento da disponibilidade de alimentos decorre do maciço padrão de perdas, em especial nas etapas da distribuição alimentar que subtrai do esforço produtivo parcela considerável da produção alimentar. “Estudos técnicos indicam que é expressivo o desperdício em todas as fases da produção até o consumo, podendo atingir a cifra de 25% da produção global de alimentos até 2050” (BELIK; CUNHA; COSTA, 2012, p. 109). É necessário observar que é na distribuição que ocorrem os maiores índices de perdas alimentares, anulando, de maneira parcial, os esforços produtivos fundamentados nos ganhos de produtividade agrícola. Ainda que o índice de perdas alimentares seja significativo, em uma dimensão global, os esforços voltados para o dimensionamento deste fenômeno são ainda pouco difundidos, materializando-se em indicadores pontuais e assistemáticos em escala nacional.

Assim, é carecido fazer uma abordagem dos bancos de alimentos como instrumentos aptos ao combate ao desperdício de gêneros alimentícios. Em uma perspectiva histórica, segundo Belik, Cunha e Costa (2012, p. 116), há que se registrar que a iniciativa pioneira de banco de alimentos, com os princípios de eficiência e de equidade, surge não na privação da oferta, mas sim em uma sociedade de abundância e desigualdade. A iniciativa original surgiu em 1967, na cidade de Phoenix, Arizona (Estados Unidos), quando um grupo de voluntários passou a solicitar doações de gêneros alimentícios que seriam descartados pelos supermercados e pela indústria. O

objetivo das experiências pioneiras era o de preparar refeições para os necessitados. As doações superaram a capacidade de preparo de refeições da cozinha comunitária, passando a serem estocados e distribuídos a entidades filantrópicas. Ao lado disso, no território nacional, as primeiras experiências registradas sobre o movimento social dos bancos de alimentos surgem como iniciativa não governamental na década de 1990, conforme Novaes (2008, p. 31) aponta, sendo, a partir de 2003, incorporado como objeto de políticas públicas de SAN.

Belik, Cunha e Costa (2012, p. 120) explicitam, em mesmo sentido, que, no Brasil, o primeiro BA surgiu em 2000, tendo origem em iniciativas de natureza não governamental ou paraestatal, como ONG, Banco de Alimentos de São Paulo e a rede do Serviço Social do Comércio (SESC). No ano de 1997, o SESC inicia seu programa de colheita urbana e, em 2000, inaugura seu primeiro banco de alimentos (BA) no município do Rio de Janeiro, implantando, em seguida, unidades em Fortaleza (2001) e Recife (2003). No ano de 2003, os projetos assumem dimensão nacional com a constituição do projeto Mesa Brasil SESC, estando presente em todos os estados brasileiros de bancos de alimentos ou projetos de colheita urbana. A “Colheita urbana” visa arrecadação e distribuição de alimentos que seriam desperdiçados, mas estão próprios para o consumo, para instituições sociais. É a ligação entre aqueles que dispõem de alimentos excedentes e as instituições sociais que trabalham com segmentos carentes da população.

O lema é buscar onde sobra para entregar onde falta, ou seja, nós arrecadamos excedentes de comercialização e/ou produção em sacolões, hortifrutis, supermercados, indústrias alimentícias, de panificação, doadores rurais do cinturão verde de São Paulo, entre outros locais, onde exista o desperdício (BANCO DE ALIMENTOS, 2015, s.p.). E direcionamos estes alimentos, que ainda estão próprios para o consumo, às pessoas de diferentes faixas etárias, institucionalizadas nas entidades atendidas na grande São Paulo. No caso de bancos de alimentos de gestão governamental, o BA de Santo André, fundado em 2000, pode ser considerado como marco referencial. A partir de 2003, os BA, inseridos na PNSAN, passam a ser apoiados pelo governo federal no âmbito do Programa Fome Zero, tanto em termos de recursos para sua implantação como pela constituição de um aparato legal.

Nesta perspectiva, é fato que o programa banco de alimentos tem como um dos principais objetivos o combate ao desperdício de alimentos, destinando-se ao recolhimento, por meio de doações, bem como selecionais e encaminhar alimentos para o consumo humano, comunitário ou individual, por intermédio de aparato logístico ágil. Neste aspecto, o Processo nº 011/2009, que trata do termo de referência: pesquisa para avaliação do Programa Banco de Alimentos, vai destacar que o programa materializa uma iniciativa de abastecimento e segurança alimentar do MDS em parceria com municípios com mais de 100.000 habitantes (BRASIL, 2009, p. 03). Seu objetivo é arrecadar alimentos, provenientes de doações, por meio da articulação com o setor alimentício (indústrias, supermercados, varejões, feiras, centrais de abastecimento

e outros). “O que distingue essas iniciativas dos projetos filantrópicos é o combate ao desperdício via estrutura logística baseada na agilidade, calcada em uma rede de cooperação societária que articula diversos segmentos da sociedade” (BELIK; CUNHA; COSTA, 2012, p. 111), com vistas à doação de bens e serviços orientados à distribuição dos alimentos para organizações ou famílias necessitadas.

Sobre a temática, é interessante salientar que uma das características da situação brasileira está adstrita à coexistência de dois formatos organizacionais de banco de alimentos, um dotado de natureza pública não governamental e outro com apoio e gerenciamento estatal, articulado a outras políticas de SAN. Belik, Cunha e Costa (2012, p. 20) ponderam que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) passa a apoiar, por meio de editais para financiamento de infraestrutura, a implantação de BA's geridos por prefeituras municipais, tal como projetos sediados em centrais de abastecimento de gestão pública. Expande-se, ainda, o programa Mesa Brasil, com gestão realizada pela organização paraestatal, sem a presença de apoio governamental. Igualmente, são implantados diversos projetos com abrangência local, e de gestão não governamental, cuja estrutura se assemelha ao modelo norte-americano e, também, sem apoio de programas públicos.

Burlandy *et al* (2010, p. 30), em pesquisa direta, levantaram a existência de 118 (cento e dezoito) banco de alimentos em funcionamento no território nacional, no ano de 2006. Para o ano de 2011, a pesquisa levada a cabo apresentou estimativa de 200 (unidades) em implantação ou em pleno funcionamento, considerando-se, para tanto, os 67 (sessenta e sete) BA's apoiados pelo MDS e as 78 (setenta e oito) unidades vinculadas ao SESC (BURLANDY *et al*, 2010, p. 30). Recentemente, é possível afirmar que uma tendência foi verificada, conforme apontam Belik, Cunha e Costa (2012, p. 122), consistente na instalação de unidades de BA's e de programas de colheita urbana em centrais de abastecimento atacadistas públicas, sendo que algumas das maiores centrais nacionais possuem unidades bastante estruturadas em seus principais entrepostos.

2 | PROGRAMA BANCO DE ALIMENTOS: DETALHAR PARA COMPREENDER

Aguiar, em relatório de 2005, especificamente sobre os BA's apoiados pelo MDS, acentua que “o Programa Banco de Alimentos que visa combater a fome por meio da recuperação de alimentos desperdiçados ao longo da cadeia produtiva, mas ainda adequados ao consumo humano” (2005, p. 09). Trata-se, com destaque, de uma iniciativa de abastecimento e segurança alimentar e nutricional (SAN), que arrecada alimentos oriundos de doações, por meio de articulação do maior número possível de unidades de produção, comercialização, armazenagem e processamento de alimentos. “Após análise, seleção, classificação e embalagem, estes alimentos são distribuídos gratuitamente para entidades assistenciais, de acordo com suas reais necessidades

de consumo” (BURLANDY *et all*, 2010, p. 36).

Os bancos de alimentos são espaços físicos nos quais são recebidos alimentos próprios para o consumo, mas que seriam desperdiçados em feiras, hortas, supermercados ou centrais de abastecimento de alimentos (CEASAs). Trata-se, portanto de espaços destinados a captar, selecionar, processar, armazenar e distribuir os gêneros alimentícios arrecadados junto às CEASAs, rede varejista e/ou adquiridos da agricultura familiar por meio de programas governamentais. “No banco de alimentos, os gêneros alimentícios são recebidos, selecionados, processados ou não, embalados e distribuídos gratuitamente a entidades da assistência social” (BRASIL, 2015, s.p.), bem como a restaurantes populares e a cozinhas comunitárias. Verifica-se que o escopo do programa banco de alimentos reside na promoção do combate ao desperdício de gêneros alimentícios. Importa, ainda, salientar que cada banco de alimentos possui critérios próprios para o cadastro das entidades para as quais os alimentos serão doados.

É necessário, também, destacar as técnicas que orientam melhor aproveitamento e diminuição do desperdício de alimentos, com o objetivo de promover a aplicação de boas práticas ambientais e consumo consciente integram o trabalho desenvolvido pelos Bancos de Alimentos. Ao lado disso, a “sua função é interferir positivamente no abastecimento, processamento, armazenamento e distribuição dos alimentos” (BRASIL, 2010, p. 143), eis que promove a interlocução tanto com parceiros do mercado como também outros programas públicos voltados para a produção e o abastecimento”. Denota-se a concretização de tal função especialmente quando atuam como entreposto para captação, armazenagem e distribuição de gêneros advindos da agricultura familiar para atendimento alimentar e nutricional de entidades sócias assistidas pelo Estado, facilitando, ainda, o abastecimento dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

Em consonância com as diretrizes nacionais, nos bancos em questão os gêneros alimentícios são recepcionados, selecionados, processados ou não, embalados e distribuídos gratuitamente a entidades assistenciais. Conforme Costa *et all* (2014, p. 32-33), as entidades são encarregadas de promover a distribuição dos gêneros alimentícios arrecadados à população, seja por meio do fornecimento de refeições processadas, seja por meio do simples repasse direto às famílias vulneráveis. Convém, ainda, explicitar que na definição do aspecto conceitual de bancos de alimentos, o aspecto da estrutura logística desempenha papel fundamental para diferenciá-los das iniciativas de colheita urbana, “que visam ao mesmo objetivo (distribuição alimentar e combate ao desperdício), mas atuam apenas por meio de coleta e distribuição imediata, não requerendo infraestrutura específica de beneficiamento nem área para estocagem” (BELIK; CUNHA; COSTA, 2012, p. 116).

Os objetivos específicos dos BA’s são: minimizar o desperdício de alimentos em sistemas de produção, transporte e comercialização por meio do redirecionamento das sobras limpas e promover ações de educação alimentar voltas à segurança nutricional,

combate ao desperdício e promoção da saúde. As principais linhas de atuação do programa fazem referência à instalação de BA; à capacitação para operacionalização e gestão de BA e colheita urbana e ao fomento do desenvolvimento de tecnologia para a redução do desperdício de alimentos no mercado atacadista, varejista e de consumo. Em uma perspectiva macro, os BA's se inserem como mecanismo de aproveitamento integral dos alimentos e reintrodução no âmbito do consumo o que, a princípio, seria descartado, em decorrência da concepção prevalente, na contemporaneidade, de que os alimentos são mercadorias, já que a produção agroalimentar se direciona, de maneira prioritária, ao mercado.

É interessante, ainda, destacar que o Programa Banco de Alimentos (PBA), mais do que os outros programas que visam promover a SAN, traz à tona outras redes de relações que não aquelas que são apenas mercantis. Tal fato decorre da premissa que, essencialmente, o PBA trata de um sistema de trocas mercantis que foram descartadas; é a sobra, aquilo que seria desperdiçado, além do aproveitamento integral dos alimentos, que os BA's buscam recuperar, trazendo para o âmbito do consumo alimentar o que é utilizado de maneira insuficiente ou o que não mais vai ser utilizado nas diversas fases da cadeia alimentar, a saber: produção, transporte, armazenamento e processamento de alimentos.

O PBA introduz desafios associados à qualidade dos alimentos, com a equidade nos processos de distribuição e com a adequação cultural dos alimentos doados em relação ao público atendido. “Os bancos também atuam como articuladores locais da rede SAN por meio da integração com outros programas” (BRASIL, 2011, p. 02). Logo, a contribuição proporcionada pelos BA's para a segurança alimentar e nutricional em que estão instalados é diversificada, porquanto atuam em várias ações junto à população local, compreendendo, desde o combate ao desperdício e a captação de alimentos até a distribuição de alimentos às entidades que atuam junto às populações em situação de vulnerabilidade social dos municípios.

Outras redes de relações, movidas pela solidariedade, têm que se constituir para que o aproveitamento integral, o combate ao desperdício e a promoção da SAN nesse nível se verifiquem de fato. A instituição do banco de alimentos, como programa público, favorece a sua visibilidade, promove e potencializa um conjunto de relações desconsideradas até então. Burlandy *et al* (2010, p. 38) explicitam que o fortalecimento desses vínculos e a intenção de fazer com que esses vínculos passem pelo poder público, propiciando o aumento de eficiência e eficácia do tratamento que aludidos programas dão ao problema do acesso aos alimentos, impondo considerações com questões como: a equidade social; a sustentabilidade das ações; seu caráter intersetorial; a qualidade de alimentos ofertados e a participação social. Estes são os princípios orientadores na formulação de políticas públicas de acordo com o enfoque da SAN acerca do Programa Banco de Alimentos, os quais serão esmiuçados a seguir.

3 | PRINCÍPIOS NORTEADORES DO ENFOQUE DA SAN EM RELAÇÃO AOS BA'S

A *intersectorialidade* da SAN consiste, enquanto princípio norteador, na capacidade dos vários setores de governo e sociedade manterem um diálogo entre si para atuar sobre um contexto socioespacial ou território. Dessa maneira, ao se discorrer sobre a intersectorialidade, é possível afirmar que ela é expressa na forma de ações convergentes ou programas integrados, no caso, em ações ou programas de âmbito local. A noção de SAN remete a um desenho institucional de política pública que é, por ideário, suprassetorial, logo, norteia a implementação das ações setoriais a partir de uma compreensão integrada da questão alimentar e nutricional. Dessa forma, cada setor deve atuar em função dos objetivos mais amplos perquiridos pela SAN. O PBA, a partir de tal ideário, deve caminhar no sentido de os bancos um dos elementos principais de uma rede de relação no interior de um sistema, com objetivos e ações específicas, sobretudo no que se refere ao combate ao desperdício e ao aproveitamento integral dos alimentos.

Ainda no que atina à intersectorialidade, o aproveitamento integral dos alimentos reclama difusão de informações nutricionais, estando, portanto, atrelado ao fomento de processo de educação em SAN. Burlandy *et all* (2010, p. 41) preconizam, ainda, concomitantemente, o BA deve cumprir o papel de receptor de excedentes alimentares, ponto de passagem no qual serão coletados, separados, higienizados, embalados, conservados e distribuídos, ele também deve material um espaço potencial para o fomento de práticas educativas junto às entidades doadoras e junto às instituições beneficiárias, além de exercer o controle sanitário como forma de garantia de qualidade. Igualmente, com o fito de promover a intersectorialidade, os bancos devem atuar em conjunto com outros programas públicos, mantendo uma interdependência entre as ações daqueles e os programas, inserindo-se na articulação entre o setor público, a sociedade organizada e o setor privado.

A *equidade*, encarada como princípio norteador, assinala que, no caso dos bancos de alimentos, estabelece que os critérios estabelecidos e o processo de seleção dos recursos existentes devem primar por serem equitativos, potencializando, dessa maneira, ações conjuntas, de maneira a diminuir o desperdício, promover o acesso aos alimentos e à qualidade da alimentação por parte das famílias de baixa renda. Ao se valer das lições de Burlandy *et all* (2010, P. 41-42), é necessário que o PBA, na condição de política pública, atue diminuindo os fossos de desigualdade existente, atuando de maneira inclusiva, assegurando, sobretudo para a população em situação de vulnerabilidade social, condições de terem acesso à alimentação, considerado como direito humano fundamental. Trata-se de princípio expressamente positivado na LOSAN e que explicita o ideário maior perseguido pela promoção da SAN.

Como claras materializações da *participação social*, as ações locais (municipais) vêm ganhando importância no Brasil, no que se refere ao campo da SAN, conquanto seja recente e limitada a experiência de criação dos conselhos municipais de SAN

(COMSEANs) e estes venham acompanhados de alguns desafios específicos em relação aos que se manifestam os âmbitos nacional e estadual. Burlandy *et all* (2010, p. 43) explicitam, que “na esfera municipal fica mais evidente a atuação das entidades da sociedade civil, assim como se verifica uma relação mais próxima entre as instancias propositoras de políticas” e sua relação com a execução das ações correspondentes, a exemplo do que se denota na esfera federal.

Há que se reconhecer que é no nível municipal que as urgências alimentares se manifestam sob a feição de demanda direta e imediata, desencadeando ações governamentais e não governamentais, comumente de caráter compensatório. Costa e Maluf (2001) destacam, neste ponto, que os municípios são capazes de tomar iniciativas relevantes nas quatro dimensões da SAN, quais sejam: apoio à produção agroalimentar equitativa e sustentável; abastecimento alimentar; consumo e educação alimentar; programas dirigidos a grupos populacionais específicos. Burlandy *et all* (2010, p. 43) ponderam que é possível a criação, nos municípios, de espaços institucionais ou organismos articuladores de ações intersetoriais e em parceria entre os governos e a sociedade, coordenados por uma política municipal de SAN. Os BA's, nesse contexto, devem assegurar a participação social na formulação e implementação de suas estruturas, de maneira a franquear a sociedade sua manifestação quanto à formulação dos objetivos daqueles, como também seu monitoramento e controle social por parte de conselhos e fóruns municipais de SAN.

Sobre o tema, ainda, Burlandy *et all* (2010, p. 43) colocam em evidência que a atuação no nível local possibilita a proximidade física e melhor visibilidade, tanto dos problemas quanto das oportunidades de desenvolvimento, permitindo a criação de espaços para a promoção da interação entre atores e mecanismos de pactuação e canalização de recursos. O PBA se coloca, no contexto, como estimulador da constituição de bancos nos municípios, competindo averiguar a natureza do estímulo recebido por parte das prefeituras contempladas com o Programa, assim como a percepção dos atores envolvidos das relações entre os âmbitos municipais, estaduais e nacionais de decisões, sobretudo no que se refere à concepção, implementação e avaliação do Programa.

4 | SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E BANCO DE ALIMENTOS: UMA CONVERGÊNCIA EM PROL DA MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O emprego do conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) dá margem a diferentes interpretações, pois “países ricos, grandes produtores agrícolas, costumam alegar motivos de segurança alimentar para impor barreiras às importações e elevar artificialmente os preços dos alimentos” (BELIK, 2003, p. 13). Em outra perspectiva, países pobres, governados por líderes populistas, valem-se desse conceito para tabelas preços e estabelecer pesadas perdas aos produtores agrícolas com o fim de

contentar os seus eleitores. Igualmente, a SA é invocada por interesses particulares para a promoção da destruição do meio ambiente ou, ainda, a eliminação de hábitos culturais de um povo. Não há como ignorar a proeminência das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (SAN) como mobilizadoras das forças produtivas. No Brasil, desde o período colonial, existia uma preocupação, por parte dos governantes, com a alimentação da população. A preocupação culmina na conversão em políticas públicas a partir do século XX, com a emergência dos movimentos sociais contra a carestia.

Dessa maneira, a concepção de segurança alimentar se assenta em três aspectos distintos, a saber: quantidade, qualidade e regularidade. Perceba-se que está se valendo da premissa de acesso de alimentos, o que é diferente de disponibilidade de alimentos, já que esses podem estar disponíveis, mas as populações mais pobres podem não ter acesso a eles, em decorrência da renda ou outros fatores. Belik (2003, p. 14), seguindo os três pilares da segurança alimentar, assinala que outro importante fator faz menção à qualidade dos alimentos consumidos, porquanto a alimentação disponível para o consumo da população não pode estar à mercê de qualquer risco de contaminação, problemas de apodrecimento ou outros derivados de prazos de validade vencidos. Com destaque, a qualidade dos alimentos está atrelada a possibilidade de consumi-los de forma digna. Em tal perspectiva, o vocábulo *dignidade* assume uma acepção alicerçada na possibilidade de que as pessoas possam se alimentar em um ambiente limpo, com talheres e seguindo as normas costumeiras de higiene. O último elemento concernente à regularidade assenta suas bases na premissa que as pessoas têm que ter acesso constante à alimentação, sendo esse compreendido como a possibilidade de se alimentar ao menos três vezes ao dia.

As políticas públicas implementadas desde o início do século compreendiam diversos segmentos como a política agrícola, os sistemas de abastecimento, controle de preços, distribuição de alimentos etc. No ano de 1996, porém, essas intervenções pontuais do lado da produção e consumo assumem outra dimensão e têm outros objetivos. Naquele ano, o governo brasileiro, em conjunto com outros países, passa a examinar o conjunto de políticas dentro de um esforço geral para a diminuição da situação de fome em seus territórios. Assim, reunidos na Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, diversos dirigentes dos países firmam um compromisso de reduzir pela metade o número de pessoas famintas até o ano de 2015.

Em conformidade com a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), é possível definir SAN como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem que isso implique no comprometimento do acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e quem social, econômica e ambientalmente sustentáveis. É fato que há certo grau de vagueza no conceito estrutural de SA, sendo possível qualificar de diversas formas os alimentos que devem estar disponíveis para as pessoas.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015), os BA's são equipamentos públicos de alimentação e nutrição destinados à arrecadação, à seleção, ao processamento, à armazenagem e à distribuição de gêneros alimentícios arrecadados por meio de doações, junto à rede varejista e/ou adquiridos da agricultura familiar por meio de programas governamentais. Ao lado disso, são destinados ao combate do desperdício de gêneros alimentícios, por meio de arrecadação de alimentos normalmente perdidos no decurso da cadeia produtiva, além de apoiar o abastecimento alimentar local por meio da integração com outros programas de SAN, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Atualmente, segundo os dados disponibilizados na plataforma do governo federal, 67 (sessenta e sete) unidades de BA's estão em funcionamento, apoiado pelo MDS que juntas distribuem, anualmente, 39 mil toneladas nos 66 municípios em que atuam (BRASIL, 2015, s.p.). Convém, ainda, explicitar que os BA's integram a estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e, em observância à meta de erradicação da pobreza extrema, atuam como equipamentos públicos multifuncionais, objetivando potencializar a articulação com outras relevantes políticas sociais para o alcance da população mais vulneráveis, por meio do desenvolvimento de ações de geração de trabalho e renda, formação profissional e educação alimentar e nutricional (EAN). É necessário reconhecer que os bancos de alimentos passam a desempenhar importante papel de sensibilização e de organização civil, no que toca à questão da concreção do direito à alimentação adequada, porquanto resgata o conceito de solidariedade imbricado no direito ora mencionado.

Para fins didáticos, em que pesem os debates acadêmicos acerca do direito à alimentação adequada, parte da teoria tem se posicionado no sentido de reconhecê-lo como direito humano de terceira dimensão, logo, diretamente permeado pelos valores de solidariedade. Bonavides (2007, p. 151) afirmará que os direitos de terceira dimensão são diretos dotados de altíssimo teor humanístico e colocam em evidência o ideário de solidariedade, sobretudo quando se tem em mente a materialização do conceito intrageracional e intergeracional. O primeiro resgata uma expansão do reconhecimento dos direitos humanos à presente geração, compreendo os indivíduos que estão diretamente afetados por sua inobservância. Já a segunda concepção inaugura uma visão de preocupação com as futuras gerações, sobretudo no que toca ao respeito e conjunção de esforços para que os direitos humanos sejam assegurados.

É importante acrescentar que os direitos de terceira dimensão possuem caráter transindividual, o que os faz abranger a toda a coletividade, sem quaisquer restrições a grupos específicos. “Os direitos de terceira geração possuem natureza essencialmente transindividual, porquanto não possuem destinatários especificados” (MOTTA; BARCHET, 2007, p. 152). São direitos de titularidade difusa ou coletiva, alcançando destinatários indeterminados ou, ainda, de difícil determinação. Esses direitos estão

vinculados a valores de fraternidade ou solidariedade, sendo traduzidos de um ideal intrageracional e intergeracional, que liga as gerações presentes às futuras, a partir da percepção de que a qualidade de vida destas depende sobremaneira do modo de vida daquelas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ato de alimentação requer a presença de alimentos em qualidade, em quantidade e de maneira regular. A reunião dos três pilares materializa o ideário de segurança alimentar e nutricional (SAN) e o direito humano à alimentação adequada (DHAA). Denota-se, assim, que a premissa de acesso de alimentos, o que é diferente de disponibilidade de alimentos, já que esses podem estar disponíveis, mas as populações mais pobres podem não ter acesso a eles, em decorrência da renda ou outros fatores.

A qualidade dos alimentos consumidos preconiza que a população não esteja à mercê de qualquer risco de contaminação, problemas de apodrecimento ou outros decorrentes de prazos de validade vencidos. Trata-se da possibilidade de consumir um conjunto de alimentos de maneira digna, sendo que a extensão de *dignidade* assume a feição de um ambiente limpo, com talheres e seguindo as normas costumeiras de higiene e as particularidades caracterizadoras de cada etnia ou região. A quantidade dos alimentos ingeridos deve ser suficiente para assegurar a manutenção do organismo e o desenvolvimento das atividades diárias. A regularidade da alimentação assenta suas bases na premissa que as pessoas têm que ter acesso constante à alimentação, sendo esse compreendido como a possibilidade de se alimentar ao menos três vezes ao dia.

Neste aspecto, o Programa Banco de Alimentos (PBA) se materializa como equipamento multifuncional e que influencia diretamente na concreção do direito à alimentação adequada, porquanto atua como mecanismo destinado ao combate do desperdício de gêneros alimentícios, por meio de arrecadação de alimentos normalmente perdidos no decurso da cadeia produtiva, além de apoiar o abastecimento alimentar local por meio da integração com outros programas de SAN. Trata-se de instrumento que permite uma valoração da participação da sociedade por meio do comprometimento ao combate com a cultura do desperdício e a construção de uma solidariedade alimentar com aquela parcela que tem sua alimentação comprometida por diversos fatores. Assim sendo, alcança-se que o papel desempenhado pelos Bancos de Alimentos, em especial nas regiões em que se encontram inseridos, é diversificado, proporcionando conscientização e combate à cultura do desperdício. Igualmente, os BA's permitem o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, garantindo a população acesso a alimentos de qualidade, construção de uma rede de solidariedade e maior desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan (org.). **Relatório de Avaliação de Programa Banco de Alimentos**. Brasília: TCU, 2005.

BANCO DE ALIMENTOS (ONG). **Colheita Urbana**. Disponível em: <<http://www.bancodealimentos.org.br/>>. Acesso em 10 mar. 2016.

BELIK, Walter; CUNHA, Altivo Roberto Andrade de Almeida; COSTA, Luciana Assis. Crise dos Alimentos para a redução do desperdício no contexto de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Campinas, n. 38, 107-132, jan.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em 10 mar. 2016.

_____. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan.-jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em 10 mar. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21 ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros Ltda., 2007.

BRASIL. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. Brasília: MDS, 2010.

_____. **Banco de Alimentos**. Disponível em: <www.mds.gov.br/>. Acesso em 10 mar. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.com.br/>>. Acesso em 15 nov. 2016.

_____. **Pesquisa de Avaliação do Programa Banco de Alimentos**. Brasília: MSD, 2011

_____. **Processo 011/2009** – Termo de Referência: Pesquisa para Avaliação do Programa Banco de Alimentos. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/>>. Acesso em 10 mar. 2016.

BURLANDY, Luciene *et al.* Avaliação do programa Banco de Alimentos. In: **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**. n. 14. Brasília, MDS, 2010.

COSTA, Christiane; MALUF, Renato. **Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional**. São Paulo: Pólis, 2001.

COSTA, Luciana Assis *et al.* Capacidade de Resposta de Banco de Alimentos na captação, distribuição e redução de desperdícios de alimentos. **Revista Baiana de Saúde Pública**, v. 38, n. 1, p. 30-48, jan.-mar. 2014. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/>>. Acesso em 10 mar. 2016.

NOVAES, Cláudia dos Reis Lisboa. **Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo da contribuição do Banco Municipal de Alimentos de Diadema**. 112. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana Aplicada) – USP, São Paulo, 2008.

MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2007.

OLIVEIRA, Juliana Souza *et al.* Insegurança Alimentar e estado nutricional de crianças de São João do Tigre, no semi-árido do Nordeste. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, a. 12, n. 3, p. 413-423, 2009. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/>>. Acesso em 10 mar. 2016.

RECIFE (MUNICÍPIO). **Programa Banco Municipal de Alimentos do Recife**. Recife: SDE, 2004.

RACISMO INSTITUCIONAL: DA FAXINA ÉTNICA A VIOLÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO NOS ANOS DE 2010 A 2017

Mônica Abud Perez de Cerqueira Luz

Pós-Doutoranda em Educação, Arte e História da Cultura pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Doutora em Educação pelo Programa de Educação, Políticas e Culturas da Uninove.

Flávia Abud Luz

Mestre em Ciências da Religião pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, especialista em Política e Relações Internacionais (FESPSP).

RESUMO: O artigo propõe-se a refletir sobre o racismo institucional no Brasil; um mecanismo fundado no poder e utilizado via de regra e historicamente para dominar raças, povos, etnias de cor diferenciada (fator biologizante). Atua de maneira difusa no funcionamento das instituições provocando desigualdade. As estratégias e os dispositivos para operacionalizar o racismo combinam-se às diferentes políticas e mecanismos de controle repressivo, distribuindo o mínimo a determinado grupo para a sua sobrevivência. Este artigo discute as formas de poder exercidas pelo Estado sobre o corpo negro, sobretudo a questão do uso da violência contra a referida população na cidade de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Raça, Políticas Públicas, Estado, Limpeza Étnica.

ABSTRACT: The article proposes to reflect on

the institutional racism in Brazil; a mechanism based on power and used as a rule and historically to dominate races, peoples, ethnicities of differentiated color (biologizing factor). It acts diffusely in the functioning of institutions, causing inequality. Strategies and mechanisms for the operationalization of racism combine with different policies and mechanisms of repressive control, distributing the minimum to a given group for survival. This article discusses the forms of power exercised by the State on the black body, especially the question of the use of violence against the said population in the city of São Paulo.

KEYWORDS: Race, Public Policies, State, Ethnic Cleansing.

INTRODUÇÃO

O termo *racismo institucional* foi cunhado pelos ativistas americanos Stokely Carmichael e Charles V. Hamilton, no final dos anos 1960, durante o movimento Black Power. É entendido como qualquer sistema de desigualdade baseado na raça, podendo acontecer em instituições públicas, governamentais, empresas privadas e/ou públicas, universidades públicas e/ou privadas.

O racismo no Brasil é um mecanismo fundado no poder e utilizado historicamente

para dominar raças, povos, etnias de cor diferenciada (fator biologizante).

Qualificar uma raça como inferior pelo tom da pele é exercer, como diria Foucault (2010) na obra *Em defesa da Sociedade*, o exercício do biopoder – uma técnica que regulamenta ao fim quais grupos exercerá poder sobre os demais, determinando quem vai viver ou quem irá morrer; muito similar ao que Carolina Maria de Jesus desabafa em sua obra literária Quarto de despejo: “Temos só um jeito de nascer e muitos de morrer” (Fernandes, 2008, p.240).

As estratégias e os dispositivos para operacionalizar o racismo combinam-se às diferentes políticas e mecanismos de controle repressivo, distribuindo o mínimo a determinado grupo para a sua sobrevivência. Desse modo, o Estado oferece às populações negras a ilusão de integração por meio de políticas públicas, que na verdade já abandonaram há muito tempo os princípios básicos da justiça, equidade e universalidade.

Este artigo é fundamentado em pesquisas da cidade de São Paulo e vem questionar as formas de poder exercidas pelo Estado sobre o corpo negro. E em Foucault questiona a morte de negros e negras representada por meio de números nas pesquisas relacionadas à violência na cidade de São Paulo. Seria de fato uma faxina étnica?

O CORPO NEGRO

O percentual de negros assassinados no Brasil é 132% maior do que o de brancos revela pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulada Vidas perdidas e racismo no Brasil.

Desse percentual, 20% da causa da morte de negros podem vir a ser atribuída a questões socioeconômicas, como por exemplo, emprego, moradia, estudo e renda do trabalhador.

Os outros 80%, segundo Moura (2017), poderia ser explicado por características socioeconômicas – quando falo de características socioeconômicas, refiro-me a diferenças de educação, diferenças demográficas, diferença nas condições do mercado de trabalho, como taxa de desemprego, renda do trabalhador, diferenças de tipo de moradia, densidade domiciliar. Assim, 20% da causa da morte de negros podem ser atribuídas a essas principais características socioeconômicas.

Dados do Censo e da PNAD de 2009 apontam que 1,8% da população que sofreu agressão física era formada por negros e 1,3% era de não negros. A *mortalidade seletiva*, conforme classifica o estudo, é observada pela diminuição de homicídios de brancos e crescimento de homicídios de negros. Os homicídios em meio à população jovem aumentam de modo significativo. Na faixa de idade entre 15 e 24 anos morrem 237,4% mais negros que brancos no País.

Cerqueira (2012) observou as mais de 1 milhão de mortes violentas ocorridas

no Brasil entre 1996 e 2010, relacionando-as com parâmetros como gênero, estado civil, escolaridade, local do incidente, dia da semana e raça/cor das vítimas. Um dos resultados foi de que o indivíduo de cor preta ou parda (negro) possui uma chance em torno de 7,5 pontos percentuais de ter sido vítima de homicídio em relação ao de cor branca (p. 13).

Cerqueira (2012) acredita que os homicídios são explicados por dois canais. Um deles, indireto, é o efeito do preconceito de raça no mercado de trabalho, que afeta a renda. Por outro lado, há um canal direto, quando o indivíduo é “bombardeado” por estereótipos.

Waiselfisz (2013), coordenador do Mapa da Violência 2013, atribui o avanço da violência sobre a população negra principalmente ao processo de terceirização de serviços básicos - segurança, educação, saúde - e às políticas públicas influenciadas pela mídia.

Perversa e preocupante é a seletividade racial além de sua tendência crescente. Entre 2003 e 2014, as taxas de homicídio por arma de fogo entre os brancos caem 27,1%, de 14,5, em 2003, para 10,6, em 2014; enquanto a taxa de homicídios de negros aumenta 9,9%: de 24,9 para 27,4. Com esse diferencial, a vitimização negra do país, que em 2003 era de 71,7%, em poucos anos mais que duplica: em 2014, já é de 158,9%, ou seja, morrem 2,6 vezes mais negros que brancos vitimados por arma de fogo.

COMO EXPLICAR TAIS NÚMEROS?

Talvez a herança do passado colonial e escravocrata possa explicar essa crescente seletividade racial da violência homicida, além da progressiva privatização do aparelho de segurança.

Outra explicação poderia estar nas ações e na cobertura da segurança pública que são distribuídas de forma inteiramente desigual nas diversas áreas geográficas, priorizando espaços segundo sua visibilidade política; o que exclui os negros.

A corporeidade negra brasileira tem a sua história contada a partir destas visões, o que reforça o racismo e a discriminação racial.

Em uma retrospectiva histórica e necessária, a participação dos negros no Brasil Colonial surgiu a partir da necessidade colonial portuguesa de buscar um grande número de trabalhadores para as grandes fazendas produtoras de cana-de-açúcar. Assim, estabeleceu-se o tráfico negreiro, uma vez que era impossível naquele momento escravizar os índios.

Para favorecer o tráfico negreiro, o governo brasileiro deu aval a esse tipo de atividade, permitindo o comércio de seres humanos, que eram capturados na África e trazidos em grandes embarcações para serem vendidos no Brasil.

Os primeiros negros chegaram ao Brasil por volta de 1580, para trabalhar

nessas lavouras de cana-de-açúcar. A minoria branca existente nessa região (a classe dominante socialmente) justificava essa condição de comércio humano através de idéias religiosas e racistas que afirmavam a sua superioridade e os seus privilégios. As diferenças étnicas funcionavam como barreiras sociais. Também a demanda econômica justificava de certo modo a escravidão africana, definindo a experiência escravocrata como um tipo de castigo. Pela escravidão adquiriram a liberdade do pecado, ou seja, do paganismo para obedecer ao Deus Supremo, uma vez que “[...] nenhuma liberdade finita pode ser mais livre de restrições que o consentimento para que seja exercida a infinita liberdade” (VIEIRA, 1954, p. 26-27).

A força de trabalho dos negros foi sistematicamente empregada pela lógica do abuso e da violência. A mão de obra negra foi amplamente utilizada em outras atividades como na mineração e nas demais atividades agrícolas que ganharam espaço na economia entre os séculos XVI e XIX.

Do século XV ao século XIX, a escravidão foi responsável, em todo o continente americano, pelo trânsito de mais de 10 milhões de pessoas e pela morte de indivíduos que não sobreviveram aos maus-tratos vivenciados já na travessia marítima.

A escravidão negra foi implantada durante o século XVII e se intensificou entre os anos de 1700 e 1822, sobretudo pelo grande crescimento do tráfico negreiro. O comércio de escravos entre a África e o Brasil tornou-se um negócio muito lucrativo. O apogeu do afluxo de escravos negros pode ser situado entre 1701 e 1810, quando 1.891.400 africanos foram desembarcados nos portos coloniais.

Schulz (2013) aponta que a crise financeira da abolição ocorreu gradativamente. Em 1871, quando a Lei do Ventre Livre determinou que nenhum escravo nasceria no Brasil; ou 1880, quando começou a campanha abolicionista.

Nem mesmo com a independência política do Brasil, em 1822, e com a adoção das idéias liberais pelas classes dominantes, o tráfico de escravos e a escravidão foram abalados. Neste momento, os senhores só pensavam em se libertar do domínio português que os impedia de expandir livremente seus negócios pelo mundo afora.

Existiram centenas de “quilombos” dos mais variados tipos, tamanhos e durações. Os “quilombos” eram criados por escravos negros fugidos que procuravam refazer nesses espaços as tradicionais formas de associação política, social, cultural e de parentesco existentes na África. O “quilombo” mais famoso, pela sua duração e resistência, foi o de Palmares.

Assim, a história do negro no nosso país sempre foi marcada pelo sofrimento e pela luta. Os negros encontraram no Brasil um local de repressão, opressão, onde o trabalho escravo se tornara algo bastante fecundo. Outros precursores do processo de libertação da raça são: Chico - Rei, André Rebouças, Luís Gama, José do Patrocínio, Aguiinaldo Camargo, Sebastião Rodrigues Alves, Fernando Góes, José Correia Leite.

Segundo Neri (2010), nosso processo de escravidão foi muito prejudicial aos negros no Brasil. A situação que negros e negras encontraram foi de repressão, opressão e trabalho escravo: um ambiente favorável para incutir nesse povo a semente

da inferioridade na cultura, estética e religião.

Vianna (1922) reitera que o mestiço representaria um estágio no processo de arianização¹ da população.

A obra de Florestan Fernandes (1965), *A integração do negro na sociedade de classes*, faz uma reflexão sobre a existência do racismo vinculado à mercantilização escravista no Brasil. Para o autor, o abolicionismo não conduziu os brancos a uma política de amparo ao negro e ao mulato. Na prática, a discriminação e a submissão da população negra aos brancos continuaram na vida cotidiana. E explica:

[...] os negros e mulatos não ameaçam a ordem social instituída pela Abolição e pela República, pois nem chegavam a pôr em causa os fundamentos materiais e morais em que ela repousava. Partiam de dois pressupostos: 1- que essa questão fora resolvida no âmbito da situação de interesses e dos valores da “raça dominante”; 2- que uma minoria desorganizada e impotente, como a “população de cor”, devia se concentrar na luta pela conquista efetiva das oportunidades e garantias sociais legalmente consagradas pelo sistema vigente (FERNANDES, 1965, p. 11).

Assim, a ideologia econômica, política e jurídica que regia as vidas das pessoas eram constituídas pela raça dominante.

Mesmo quando a sociedade de classe se converte em um sistema social aberto ao negro e esse é incorporado ao mercado de trabalho, na grande maioria das vezes, são-lhe destinadas às ocupações mais precárias e inferiores.

Entre os próprios negros começou a haver discriminação, porque qualquer homem negro que conseguisse superar a rotina do desemprego, da miséria e da ignorância começava a evitar os outros negros que se acomodavam com a dita vadiagem, tornando-se opressor de seu igual.

A luta dos negros por um espaço na sociedade foi desumana, pois estavam sozinhos e “abandonados à própria sorte”.

O Estado não propôs nenhum plano de assistência que visasse à inclusão dos ex-cativos na nascente sociedade de classes.

A abolição da escravatura libertou os negros “oficialmente”, mas na prática a discriminação e a submissão da população negra aos brancos continuavam na vida cotidiana.

Uma vez ignorados também pela República, que se preocupou mais em trazer milhares de imigrantes europeus com o indisfarçável objetivo de promover o branqueamento da população brasileira, os negros e os mulatos acabaram por ser preteridos pelos imigrantes no mercado de trabalho.

Os negros tiveram que suportar subempregos por causa da discriminação da população branca, discriminação essa que Fernandes (1965) atribui à falta de ética de trabalho de uma parte da população negra.

Eles precisavam competir com a quantidade de libertos existente, com o imigrante mais bem estruturado, contra o preconceito de cor e de classe que decaía sobre seus

1. Arianização é um conceito cunhado por Vianna (1922) para denunciar o aumento quantitativo da população branca no Brasil devido ao processo de mestiçagem e da corrente migratória.

ombros pela sua recente história de escravidão.

Sobre a existência do preconceito, Fernandes (1965) reitera que, mesmo antes de dialogar com o branco, o negro precisava conhecer a si mesmo e vencer as resistências, para poder reconhecer a sociedade e transformá-la. Apontou que o negro responde ao branco e a todas as pressões sociais com serenidade ou veemência. E exemplifica Fernandes (1965, p. 504): “[...] a afirmação de que no Brasil não existe preconceito contra o negro é uma balela. O preconceito existe. O que não existe, claramente, do ponto de vista legal, é uma discriminação racial, de resto existem as restrições e uma acentuada intolerância contra o negro”.

Em sua obra, Fernandes tenta demolir arquétipos sobre a democracia racial construída pelos intelectuais brancos pertencentes a esse mundo.

O autor aponta a fala da falsa consciência do negro. De acordo com o autor, a vontade de “pertencer ao sistema”, muitas vezes, levou os próprios negros a negligenciar as questões raciais e a estabelecer uma convivência tácita com a “raça dominante”, o que representou, também da parte deles, uma tentativa de anular os conflitos, deixando de trazer à tona as fragilidades do “mito da democracia racial”.

Nas palavras de Fernandes (1965, p. 338), “[...] o empenho de pertencer ao sistema confinou o horizonte cultural do negro e do mulato, concentrando suas ambições e aspirações sociais”.

No nível econômico, poucas foram as mudanças que vieram com a emancipação nacional do Brasil e com a formação da ordem capitalista comercial. Contrariamente, na nova ordem, a produção escravista foi mantida como a base material do sistema.

Nem os proprietários nem os imigrantes podem ser responsabilizados diretamente pela exclusão dos negros e mulatos da participação nos papéis socioeconômicos importantes, seja como agentes ou beneficiários na vida urbana.

A realidade social que experimentaram no cativeiro e que viveram na pós-abolição dificultou a adaptação ao modelo capitalista que se desenvolvia rapidamente.

O cativo sempre representou um perigo constante. Por esta razão, sempre foi afastado da vida social organizada e, uma vez distante, não teve preparação necessária para sua futura imersão em uma sociedade urbana com características competitivas, onde ele não era ator protagonista e nem mesmo coadjuvante.

Como Fernandes (1965, p. 222) destaca, “[...] o que há de ruim com os fracos é que eles não possuem força suficiente para se unirem, com o objetivo de combater as razões de sua fraqueza”.

Para Fernandes, o povo brasileiro sempre foi mantido num controle social impedindo-o de se tornar sujeito. Segundo ele, somente quando o povo brasileiro se tornar sujeito, haverá mais igualdade social. O autor reitera que foram precisos quase três quartos de século para que o negro e o mulato encontrassem em São Paulo perspectivas comparáveis àquelas com que se defrontaram os imigrantes e seus descendentes.

Os corpos negros na atualidade brasileira têm em sua expressão e corporeidade,

suas movimentações e atitudes, ainda atribuídos a comportamentos desaprovados para o convívio em sociedade, sendo esses atributos atrelados à sua condição social.

Segundo Schwarcz (2012) os corpos da população negra sofrem imposição e completa

Tudo isso indica que estamos diante de um tipo particular de racismo, um racismo silencioso e que se esconde por trás de uma suposta garantia de universalidade e da igualdade das leis, e que lança para o terreno privado o jogo da discriminação. Em uma sociedade marcada historicamente pela desigualdade, pelo paternalismo das relações e pelo clientelismo, o racismo só se afirma na intimidade, não se afirma publicamente. No entanto, depende da esfera pública para a sua explicitação, numa complicada demonstração de etiqueta que mistura raça com educação e com posição social e econômica. (p.32)

O corpo negro naturalmente denuncia; uma vez que carrega consigo a ancestralidade que tanto se busca esconder.

Para Foucault (2010), o corpo se tornou alvo do poder quando descobriu que ele poderia ser moldado, rearranjado, treinado e submetido para se tornar ao mesmo tempo tão útil quanto sujeitado.

CORPOREIDADE E RACISMO

Na perspectiva de Foucault (2010, p. 214), “o racismo é o meio de introduzir, nesse domínio da vida de que o poder se incumbiu um corte entre o que deve morrer e o que deve viver”.

Segundo o filósofo, o racismo já existia no momento da articulação do poder disciplinar e da biopolítica, mas foi o biopoder que inseriu o racismo nos mecanismos do Estado.

Na teoria foucaultiana o racismo tem duas grandes funções, sendo a primeira, de fragmentar, fazer censuras no interior desse contínuo biológico a que se dirige o biopoder.

A segunda é de estabelecer uma espécie de relação outrora guerreira (para viver, é preciso que você massacre seus inimigos) no sentido biológico.

O racismo para Foucault (2010) tem também dois grandes objetivos: a destruição das outras raças e a regeneração da própria raça, mesmo que ela seja exposta à morte.

Rabinow e Rose (2006) apontam que o conceito de biopoder na contemporaneidade nos direciona para três dimensões: a forma de discurso da verdade como um conjunto de autoridades ditas competentes para falar de determinada verdade; a segunda dimensão se apóia nas estratégias de intervenção sobre a existência coletiva em nome da vida e da morte e a terceira dimensão que se baseia nas maneiras de subjetivação, onde os sujeitos atuam sobre si próprios em relação aos discursos da verdade.

Desse modo, o racismo assegura a função de morte na economia do biopoder, segundo o princípio de que a morte dos outros é o fortalecimento biológico da própria

pessoa na medida em que ela é membro de uma raça ou uma população.

Em 1975, em *Vigiar e punir*, Foucault (2000) problematizou o corpo como o alvo privilegiado da técnica de poder disciplinar:

o corpo também está diretamente mergulhado num campo político, as relações de poder têm alcance imediato sobre ele; elas o investem, o marcam, o dirigem, o supliciam, sujeitam-no a trabalhos, obrigam-no a cerimônias, exigem-lhe sinais. Este investimento político do corpo está ligado, segundo relações complexas e recíprocas, à sua utilização econômica: é numa boa proporção como força de produção, que o corpo é investido por relações de poder e de dominação. (p. 25)

Esse processo leva a construção do corpo oprimido e aprisionado do sujeito, que contribuiu para a restrição de si nos diferentes espaços.

Oliveira (2015), em sua obra *Qual a cor de sua pele*, reitera como os negros e as negras aqui no Brasil foram considerados como pessoas incômodas e invisíveis, sendo, assim estigmatizados como preguiçosos, folclorizados em seus aspectos culturais e tiveram a alteridade negada por aqueles (as) que mais precisavam deles (as).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do domínio total que acontece via corpos, mata-se a pessoa jurídica; declara-se sempátria; operacionaliza a morte moral do negro, que muitas vezes esquece-se de si próprio, pois vive em uma prisão psicológica, provocando o esvaziamento do sentimento humano; a morte Individual; a falta do extinto de sobrevivência, a morte material. O racismo trabalha através da morte do corpo e da alma do negro gerando uma desumanização.

A escravidão carregou a perpetuação da maioria de seus pressupostos culturais de interiorização do negro através da discriminação pelo cabelo, vestimenta, coibição de relacionamentos inter-raciais e dos fundamentos religiosos de matriz africana.

A violência que o corpo negro sofreu durante a escravidão e pós-escravidão toma corpo nos dias vigentes como um processo de exclusão e não garantia ao artigo 5º da Constituição Federal que é ambíguo uma vez que coloca o racismo como sendo um crime inafiançável e imprescritível, o mesmo que visa o princípio de igualdade que é vetado uma vez que se exclui pela raça e gênero.

Logo, os negros estão sendo sempre colocados às margens através do alijamento e exclusão das garantias que o Estado tem por obrigação garantir educação, saúde, moradia, habitação. Sendo assim um negro só se tornará parte significativa da grande massa no momento em que conseguiu uma mobilidade e conseqüentemente a ascensão social, seja no futebol onde o negro é exaltado, ou então se torna “um negro de alma branca”, assim acontece na televisão, na moda, no mercado de trabalho. O racismo no Brasil é totalmente mascarado, mas não deixa de ser mortal, como reiterava Foucault.

REFERÊNCIAS

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

_____. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira*. Brasília, DF: MEC, 2004.

_____. *Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003*. Altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003.

_____. *Orientações e ações para a Educação das relações étnico-raciais*. Brasília, DF: SECAD, 2006.

CERQUEIRA, D. (2012). Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro. *Economia aplicada*, 16(2), 201-235.

NAKANO, K. (2011). A produção social de vulnerabilidade urbana. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/a-producao-social-de-vulnerabilidade-urbana/>>.

FERNANDES, Florestan. (2008). *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Globo.

_____. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Global, 1972.

_____. *O que é a Sociologia?* In: _____. *Elementos de sociologia teórica*. São Paulo: Editora Nacional, 1974.

FOUCAULT, M. (2010). *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.

_____. (2000). *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes.

JESUS, C. M. (1960). *Quarto de despejo: diário de uma favelada*. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves.
OLIVEIRA, I. D. de. *Qual a cor de sua pele*. São Paulo: Forte Editorial, 2015.

PAIXÃO, M. et al. (Orgs). (2011). *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil: 2009-2010*. Rio de Janeiro: Laeser e Garamond.

RABINOW, P.; ROSE, N. O conceito de biopoder hoje. *Polit. Trab.*; n.24. p.27-57, 2006.

SCHWARCZ, L. M. (2012). *Nem preto, nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na sociabilidade brasileira*. São Paulo: Claro Enigma.

WAISELFISZ, J. J. (2013). *Mapa da violência 2013: mortes matadas por armas de fogo*. Rio de Janeiro, FLACSO/CEBELA.

REFLETINDO SOBRE A INTERLIGAÇÃO ENTRE ESTADO, EDUCAÇÃO E CIDADANIA

Rosimary de Souza Lourenço

Instituto Federal de Educação, Ciência e
Tecnologia do Amazonas
Manaus - Amazonas

Marlene de Deus Lima

Instituto Federal de Educação, Ciência e
Tecnologia do Amazonas
Manaus - Amazonas

Yoshiko Sasaki

Universidade Federal do Amazonas -
Departamento de Serviço Social
Manaus- Amazonas

RESUMO: A discussão sobre a educação e sua relação com o processo de ampliação de cidadania implica em conhecer a concepção de educação e a natureza e intervenção do Estado. A educação é imprescindível para que o homem se conheça e se reconheça, para que compreenda as condições materiais de sua existência, logo a educação propicia uma ação política. Nesse sentido, entende-se ser importante uma reflexão sobre Estado, educação e cidadania, com o intuito de compreender os nexos entre essas três categorias. Este estudo baseou-se em pesquisa bibliográfica, e está assim estruturado: natureza e intervenção do Estado no âmbito da sociedade capitalista; educação enquanto fenômeno próprio do ser humano e cidadania enquanto exercício de

direitos civis políticos e sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Estado; Educação; Cidadania.

ABSTRACT: The discussion about education and its relation to the process of expanding citizenship implies knowing the conception of education and the nature and intervention of the State. Education is essential for man to know himself and to recognize himself, so that he understands the material conditions of his existence, so education provides political action. In this sense, it is considered important to reflect on the State, education and citizenship, in order to understand the links between these three categories. This study was based on bibliographical research, and is thus structured: nature and state intervention within the framework of capitalist society; Education as a phenomenon of the human being and citizenship as an exercise of political and social civil rights.

KEYWORDS: State; Education; Citizenship.

1 | INTRODUÇÃO

A discussão sobre a temática da educação e sua relação com o processo de ampliação de cidadania suscita uma reflexão a respeito da concepção de educação, fundamentalmente

àquela que esteja comprometida com a emancipação humana, igualmente como a discussão sobre a natureza e intervenção do Estado no âmbito da sociedade capitalista, o que invariavelmente perpassa pelo olhar atento sobre políticas públicas.

O presente estudo é fruto das inquietações das autoras, a partir de suas vivências profissional na área da educação, assim como das discussões no ano de 2016, oriundas da disciplina: Estado e Políticas Públicas na Amazônia, do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas.

Constitui-se numa reflexão a respeito da interligação das categorias Estado Educação e cidadania. Logo, volta-se para uma revisitação teórica desses conceitos com o intuito de melhor compreender as questões específicas que permeiam nesse campo do conhecimento — o da educação, o qual entende-se ser de fundamental importância para a formação humana. Para tanto, o estudo baseou-se em pesquisa bibliográfica, estando assim estruturado: Natureza e intervenção do Estado no âmbito da sociedade capitalista; educação enquanto fenômeno próprio do ser humano e cidadania enquanto exercício de direitos civis, políticos e sociais.

2 | DESENVOLVIMENTO

2.1 Natureza e intervenção do estado no âmbito da sociedade capitalista

Partimos do pressuposto de que a educação é imprescindível para que o homem se conheça e se reconheça, para que compreenda as condições materiais de sua existência na sociedade, logo entendemos que a educação propicia uma ação política. No processo de tomada de consciência pelo homem, os fatores determinantes são de diversas ordens e, aqui chamamos a atenção para os aspectos de sua inserção social na sociedade, bem como a intervenção do Estado nesta questão.

A relação entre a Estado e a sociedade historicamente está associada ao modo de produção social, portanto tem relação direta com as formas de trabalho assumidas pelos indivíduos, e fundamentalmente com a necessidade de estruturação do poder com vistas ao controle, seja para repartição ou para restrição desse poder para o conjunto da sociedade. Para efeitos desse estudo, nossa reflexão se refere à sociedade capitalista, na qual nos inserimos.

Arcoverde (2010, p.20) afirma que as teorias sobre Estado e sociedade estiveram influenciadas: pelo surgimento do capitalismo como forma de produção social; pela expansão dos estados burocráticos como estruturas de poder e pelo estabelecimento de instituições democráticas.

Compartilhando com o entendimento de Arcoverde de que o Estado é uma construção social, o entendemos como o resultado de tensionamento de interesses contraditórios presentes na sociedade historicamente. As concepções de Estado

elaboradas no transcurso do tempo demonstram as visões acerca da sociabilidade humana e das estratégias adotadas para a proteção da propriedade privada, frequentemente apresentada sob a aparência da garantia do bem comum.

Nesse sentido, recorreremos às reflexões de Costa (2006, p.25) quando afirma que pensar a sociedade e a organização das regras que regulamentam a convivência social exige necessariamente a discussão sobre o Estado. Assim sendo, a formação do Estado moderno, se justificou racionalmente a partir da vontade dos indivíduos e com o objetivo de proteção comum.

Um breve retrospecto histórico nos revela que a formação do Estado está diretamente relacionada à preocupação de proteção de direitos naturais individuais que, por conveniência e consentimento, são contratualizados em torno de um poder central – o Estado.

A transferência de direitos individuais e o pacto social dão origem a sociedade política, com a inequívoca vinculação orgânica com a formação da sociedade capitalista.

Cronologicamente, observamos que na concepção liberal, da qual John Locke é um de seus expoentes, os homens legitimam o poder político para a defesa de seus interesses individuais, dando legalidade ao direito de propriedade. Nasce assim, a partir do século XVIII o Estado liberal burguês, como instância necessária para garantir o convívio social e a defesa da propriedade.

Concomitantemente ganha destaque a concepção democrático-burguesa, cujos expoentes principais são J.J. Rousseau, A. Tocqueville e G. Hegel, na qual a origem do poder está nos indivíduos, que, reunidos, formam um povo e, organizados em sociedade, dão vida a um corpo político, ao Estado. Observa-se aqui uma pseudo-aproximação entre Estado e Sociedade, com a argumentação de que o povo é soberano e é quem legitima o Estado.

A natureza contraditória do Estado, atravessa o tempo se consolidando na contemporaneidade, uma vez que as determinações de classe perpassam o Estado na sociedade capitalista, em que a necessidade de uma esfera pública se mescla com os interesses privados.

Convém ressaltar que, de acordo com a teoria liberal, o surgimento do Estado Liberal funda-se na ideia da transferência do poder soberano do povo para o Estado, que passa a ser seu legítimo detentor. Dessa forma, os direitos do povo, que individualmente é o cidadão, serão assegurados por meio da legalidade estabelecida.

Na perspectiva marxista, o Estado é a expressão política da dominação de classes e está a serviço da classe economicamente mais forte, e não ao interesse comum, e esta é fundamentalmente a crítica radical de Marx ao Estado Liberal. Assim, “a sociedade capitalista se estrutura a partir da relação dialética entre a base produtiva, a organização das classes sociais, as normas jurídicas e os interesses que se fazem representar no Estado”. (COSTA, 2006, p. 37).

Das transformações ocorridas no capitalismo no século XX, merece destaque a conquista do voto universal, o que dinamizou o cenário político mundialmente. O voto

universal e secreto representou uma estratégia de longo alcance, uma arma política para pressionar o Estado, de modo que viesse a considerar os interesses coletivos como meio para a legitimação do poder político.

O Sistema Capitalista se renova e se reestrutura cíclica e sistematicamente. Assim as crises periódicas, segundo Pochmann (2010, p.34) são oportunidades em que velhas formas de valorização do capital sinalizam esgotamentos, enquanto novas formas ainda não se apresentam plenamente maduras no centro dinâmico do mundo. Dessa forma, em meio às crises do sistema de produção no decorrer do século XX, motivadas pelo conflito de interesses, muitas foram as modificações ocorridas no que tange às funções do Estado.

O Estado assume novas feições, ora para conter os conflitos sociais por meio de intervenções de modo a minimizar as diversas formas de exploração a que são submetidos os trabalhadores, visíveis nas mínimas condições materiais de vida e como forma de potencializar consumidores necessários para manter o processo de acumulação, ora por meio de intervenções restritivas tendo o mercado como o principal regulador.

Em função da ampliação dos direitos políticos e das lutas de classes, a atuação do Estado capitalista se dá sob duas premissas fundamentais, porém contraditórias: a busca de legitimidade, com forte peso ideológico de que o objetivo da atividade produtiva é o bem comum, e a necessidade da acumulação como fonte de dinamismo econômico.

Na contemporaneidade, sob os mandos do Estado Neoliberal, o mercado constitui-se no regulador absoluto das relações sociais e econômicas na sociedade.

As transformações societárias vivenciadas nesse cenário neoliberal estão vinculadas às mudanças ocorridas no mundo do trabalho. Nesse contexto, a intervenção do Estado caracteriza-se pelo condicionamento das políticas públicas ao cumprimento de ajustes fiscais e do equilíbrio orçamentário e transformando as políticas sociais de universais em focalizadas. (SOUZA, 2007, p.65).

Também é empreendido um processo de tentativa de desqualificação, de desnecessidade e de falência do Estado, como bem aponta Netto “a desqualificação do Estado tem sido, como é notório, a pedra de toque do privatismo da ideologia neoliberal: a defesa do Estado Mínimo, pretende, fundamentalmente, o Estado máximo para o capital. (NETTO, 2012, p. 422).

Frente às necessidades sociais demandadas pela sociedade, o Estado responde sob a forma de políticas públicas. A política pública representa uma estratégia de ação, ou ainda uma omissão intencional, do Estado frente às demandas da sociedade. Constitui-se numa ação coletiva, embora sob a responsabilidade direta do Estado, em que a sociedade potencialmente possa vir a participar por meio do controle social sobre os atos e decisões do governo.

A natureza das políticas públicas está vinculada ao atendimento de necessidades sociais, desta forma tem relação com a concretização de direitos de cidadania,

demandados pela sociedade e amparados legalmente. As políticas públicas devem ir além do atendimento de necessidades biológicas, contemplando também as dimensões emocionais e cognitivas. “As políticas públicas, além de se ocuparem com a provisão de bens materiais têm de contribuir para a efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação e ao desenvolvimento intelectual”. (PEREIRA, 2008, p.103)

Nesse sentido, no tópico seguinte ao refletirmos sobre a educação, a compreendendo enquanto um direito social, fundamental para a tomada de consciência do homem acerca de sua inserção na sociedade.

2.2 Educação: fenômeno próprio do ser humano

Estamos convencidos de que a educação se constitui numa prática social, resultante de determinações materiais e históricas, a partir da qual o homem se instrumentaliza para o conhecimento de sua existência na sociedade. Decididamente necessária, enquanto potencializadora para o seu protagonismo na realidade concreta.

Inegavelmente qualquer reflexão acerca da educação nos remete obrigatoriamente ao ser humano, ao modo de vida e sociabilidade humana. Nesse sentido, é oportuna a contribuição de Paulo Freire, a qual é contundente em ressaltar que educar é promover a capacidade de interpretar o mundo e agir para transformá-lo.

A respeito da natureza e definição de educação, etimologicamente Grinspun (2009, p.46) afirma que a educação provém de dois vocábulos latinos *educare* e *educere*, tendo o primeiro significado de orientar, nutrir, decidir num sentido externo levando o indivíduo de um ponto onde ele se encontra para outro onde se deseja alcançar; *educare* se refere a promover o surgimento de dentro para fora das potencialidades que o indivíduo possui e, *educere* se volta mais para o indivíduo no seu espectro múltiplo de formação.

Dada sua estreita vinculação com a dinâmica da vida em sua totalidade em sociedade, faz-se necessário que compreendamos a educação a partir de sua concepção ampliada. A esse respeito, Grinspun (2009, p.55), alude que “a educação é coextensiva ao ato de viver. Todo homem, em qualquer lugar, em qualquer circunstância está envolto pelo processo educativo”. Com essa compreensão, a educação precisa estar voltada para a realidade e fundamentalmente transformá-la. Correlação essa que se dá em torno de um projeto de sociedade que se manifesta ideologicamente nos mais deferentes aspectos da vida social.

Nessa mesma direção Saviani (2013, p.11) assevera que a educação é um fenômeno próprio dos seres humanos. Assim sendo, a compreensão da natureza da educação passa pela compreensão da natureza humana. Ao necessitar produzir continuamente sua existência, o homem transforma a natureza por meio do trabalho, o que o diferencia dos demais animais. Dessa forma, dizer que a educação é um fenômeno próprio dos seres humanos significa afirmar que ela é, ao mesmo tempo,

uma exigência do e para o processo e trabalho, bem como é, ela própria, um processo de trabalho.

Consideramos que a prática educativa tem relação direta com o processo de conscientização dos indivíduos, ou seja, com a sua existência na realidade concreta. Portanto, torna-se imprescindível conhecer a perspectiva ideológica que norteia o processo educativo e, nesse sentido comungamos com a perspectiva histórico-crítica defendida por Saviani, na qual refere que a natureza humana não é dada ao homem, mas é por ele produzida. Conseqüentemente o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e indiretamente em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens (SAVIANI, 2013, p. 88).

Atitude e pensamento crítico do ser humano em relação à sua própria condição, bem como compreensão e interpretação do contexto histórico no qual está inserido é o que se espera que a educação possa desencadear. Grinspun (2009, p. 39) afirma que no processo educacional o que se pretende alcançar é que o indivíduo seja capaz de obter conhecimentos, construí-los através de uma atitude reflexiva e questionadora sobre si mesmos.

O trabalho, direta ou indiretamente é que de fato tem direcionado e conduzido as práticas educativas na sociedade. Segundo Saviani (2013, p. 81), no princípio, o homem agia sobre a natureza coletivamente e a educação coincidia com o próprio ato de agir e existir, com o trabalho. O ato de viver era o ato de se formar homem, de se educar.

É indiscutível a vinculação entre educação e trabalho, posto que este representa a centralidade na vida do ser humano. É pelo trabalho que o homem se diferencia dos demais animais. Ele é seguramente o instrumento de produção e reprodução na sociedade. Portanto, discutir a temática da educação na perspectiva do trabalho nos remete, necessariamente, à concepção de educação formulada por Marx e Engels, visto que a proposta deles recupera o sentido do trabalho enquanto atividade vital em que o homem humaniza-se sempre mais ao invés de alienar-se, sendo a educação concebida não como instrumento de dominação e manutenção do *status quo*, mas como processo de transformação desta situação (CHAVES 2012, p. 201)

A educação enquanto mediação necessária entre o homem e a natureza e entre os homens em si, traz implícito um processo de aprendizagem que se modifica historicamente no cotidiano concreto da sociedade. “A educação sempre expressa uma doutrina pedagógica que se baseia em uma filosofia de vida, concepção de homem e de sociedade” (FREITAG, 1986 p. 15).

Nesse sentido há que se estar atento para as intencionalidades e ações que permeiam a educação, em sua efetivação, posto que ideologicamente estão imbricados interesses, muitas vezes contraditórios e conflitantes. A educação se dá de modo contínuo e contraditório, sendo utilizada para manutenção da reprodução capitalista e ao mesmo tempo para a negação desse sistema.

No processo de reordenação do processo produtivo capitalista, decorrente da

atual crise do capital, em que se impõe a necessidade de formar um novo perfil de trabalhador, dotado de novas competências, sobretudo de uma nova mentalidade – adaptável às novas relações contratuais entre capital e trabalho, a educação assume papel estratégico como instrumento ideológico necessário à reprodução da lógica do capital e como serviço altamente rentável ao mercado. (CHAVES, 2012, p. 202).

Mészáros (2008, p.13) concebe a educação como um processo vital da existência humana, fundamental para o combate à ordem destrutiva do capital. Compreende que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados, explicitando o permanente impacto da lógica do capital sobre a educação.

Nesse sentido, evidencia a finalidade que a educação institucionalizada tem assumido na sociedade capitalista. Esta tem se ocupado em fornecer as condições materiais e ideológicas necessárias para a expansão do sistema do capital. Nesse processo de legitimação pelo capital na sociedade, há então a produção de consensos por meio da educação formal, cuja dominação ideológica da sociedade se perpetua historicamente sobre a vida dos indivíduos.

Educação para além do capital, referida por Mészáros, implica pensar uma sociedade além do capital, aponta para uma educação para a vida, com vistas à uma transformação radical do atual modelo econômico e político hegemônico. “Educar não é a mera transferência de conhecimentos, mas sim conscientização e testemunho de vida. É construir, libertar o ser humano das cadeias do determinismo neoliberal, reconhecendo que a história é um campo aberto de possibilidades” (MÉSZÁROS, 2008, p. 13).

Nesse sentido, o papel da educação é soberano, tanto para a elaboração de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para a *automudança consciente* dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente (Mészáros, 2008, p. 65).

Na sociedade capitalista, a busca de compreensão da educação, requer obrigatoriamente compreender o movimento do capital. Segundo Saviani (2005, p. 23) O Estado, agindo em consonância com os interesses dominantes, transfere responsabilidades, sobretudo no que se refere ao financiamento dos serviços educativos, mas concentra em suas mãos as formas de avaliação institucional. Assim, também na educação, aperfeiçoam-se os mecanismos de controle, inserindo-a no processo mais geral de gerenciamento das crises no interesse da manutenção da ordem vigente.

Nesse processo de manutenção da ordem neoliberal, Ianni (2005, p.32) refere que os sistemas de ensino estão sendo modificados radicalmente, desde a intervenção do Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD) que reiteradamente vem propondo, induzindo e orientando a reforma dos sistemas de ensino mundialmente.

Antunes (2005, p.41) ao refletir sobre educação e trabalho, afirma que o saber

científico e o saber laborativo mesclam-se mais diretamente no mundo contemporâneo. A partir dessa combinação, estabelece-se um complexo interativo entre trabalho e ciência produtiva, que não leva à extinção do trabalho, mas a um processo de retroalimentação que gera a necessidade de encontrar uma força de trabalho ainda mais complexa, multifuncional, que deve ser explorada de maneira mais intensa e sofisticada.

Ciavatta (2005, p.128) chama a atenção para o comprometimento da educação com o projeto do capital, ao aludir que à medida em que a escola adquire a finalidade de preparar para as exigências da produção capitalista, ela assume os deveres impostos pela produção, através dos mecanismos do Estado, relegando o direito à Educação que fundamenta as demandas da sociedade civil.

Assim, faz-se necessário que pensemos numa educação com objetivos mais amplos, como e principalmente na formação de um cidadão mais crítico e consciente para viver e participar desse contexto, numa perspectiva de ação visando a busca de valores comprometidos com uma sociedade mais humana e com mais justiça social. (GRINSPUN, 2009, p. 57)

Por meio da educação torna-se possível mobilizar e ampliar a discussão acerca da conquista de direitos, a defesa da cidadania e a consciência crítica, entre outras questões. Nessa direção Silva e Tavares (2012, p. 55) afirmam que a educação, além de ser um direito humano de todas as pessoas, exerce papel fundamental na conscientização crítica e problematizadora, no dizer de Paulo Freire (1968), ao contribuir para as pessoas serem protagonistas da história da sociedade em que atuam, e das suas próprias histórias.

No próximo tópico discorreremos a respeito da categoria cidadania, haja vista correlação com a educação.

2.3 Cidadania: exercício de direitos civis, políticos e sociais.

A reflexão em torno de cidadania nos remete a uma análise das formas de sociabilidade humana numa realidade concreta. Constitui-se desse modo, numa reflexão das condições materiais e históricas na sociedade, notadamente acerca do exercício de direitos pelos indivíduos, seja individual ou coletivamente e, por conseguinte uma análise da relação Estado e Sociedade.

Gomes (2016 p.36-37) recorrendo a Norberto Bobbio, relata que a luta do liberalismo pelos chamados direitos de liberdade foi o que impulsionou diversas lutas, as quais contribuíram para ampliar o sistema direitos. Acrescenta que a afirmação do indivíduo criou o alicerce para o reconhecimento dos direitos do homem. Esse individualismo, em sua relação com o Estado, favoreceu o aparecimento de doutrinas e práticas que exigiam a participação no poder, patrocinando o surgimento do Estado de direito que tem seu fundamento na democracia, condição *sine qua non*, para a preservação dos direitos fundamentais.

A respeito dos estudos marshalliano sobre cidadania, Gomes (2016, p.44-45)

afirma que os mesmos negam o aspecto conflituoso do desenvolvimento da cidadania moderna, assim como também ocultam as estratégias utilizadas para a produção das desigualdades. Marshall atribui uma ordem cronológica ao surgimento dos direitos, classificando-os em três gerações: os direitos civis surgiam no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX, sendo estes últimos os mais significativos no campo da cidadania.

Para Marshall, a cidadania, entendida como a garantia de direitos civis, políticos e sociais, é (e deve ser) compatível com a acumulação. É por isso que essa perspectiva de direitos e cidadania, “direitos mínimos para todos desde que não coloque em xeque o padrão de acumulação capitalista, ao contrário, direitos que assegure a produção e a reprodução do capital”, implementada a partir da década de 1930, permitiu a expansão do Estado social no capitalismo, sobretudo a partir da década de 1940 até a década de 1970. (BOSCHETTI, 2010, p. 67).

Os direitos sociais, constitutivos de cidadania, têm sua efetivação comprometida na sociedade do capital, em grande parte em razão da necessária atuação do Estado. A esse respeito, Nogueira (2005, p.10) assinala que apesar de vivermos numa “era de direitos” repleta de conquistas e avanços, os direitos sociais parecem hoje viver muito mais como direitos proclamados, expectativas de direitos, como diria Norberto Bobbio. Há no campo dos direitos sociais, um maior grau de defasagem entre a norma jurídica e a sua efetiva aplicação.

A cidadania refere-se ao direito à vida no sentido pleno. A efetiva realização dos direitos de cidadania - civis, políticos e sociais – depende da relação recíproca entre eles, assim como depende da correlação de forças econômicas e políticas. Dessa forma, sua conquista precisa ser construída coletivamente. Assim sendo, a cidadania está relacionada à capacidade de os homens exercerem direitos e deveres de cidadão. (COVRE, 2007, p.11-16).

O usufruto dos direitos de cidadania indica a consolidação de um processo emancipatório dos indivíduos e, nesse processo a educação tem um papel fundamental, sobretudo a educação política. Segundo Demo (2011, p.80-83) emancipação é o processo histórico de conquista e vivência enquanto ator consciente e produtivo. Trata-se da formação do sujeito capaz de se definir e de ocupar o espaço próprio, recusando ser reduzido a objeto. Desse modo, é relevante na tomada de consciência crítica, quando o ser social descobre sua condição histórica.

Covre (2007, p.10) afirma que só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da luta para fazer valer os direitos do cidadão. Nesse sentido, a prática de cidadania pode ser a estratégia, por excelência, para a construção de uma sociedade melhor. As pessoas tendem a pensar a cidadania apenas em termos dos direitos a receber, negligenciando o fato de que elas próprias podem ser o agente da existência desses direitos. É preciso trabalhar para conquistar esses direitos.

O exercício da cidadania não é algo espontâneo e isolado, resulta da ação dos

sujeitos e das condições materiais presentes na sociedade. Covre assevera que “a categoria cidadania permite avançar no pressuposto dialético marxista: os homens fazem História, segundo determinadas circunstâncias” (COVRE, 2007, p. 63).

A cidadania se constitui num processo contínuo. O processo de mudanças de uma determinada realidade concreta requer, “uma revolução nas subjetividades das pessoas e essa revolução interna é traço essencial para a existência da cidadania” (COVRE, 2007, p.64), aliada a outras dimensões, entre as quais a educação.

Como a cidadania não é algo dado e sim uma conquista, entendemos que a educação pode proporcionar ao homem o conhecimento de sua realidade, levando-o a perceber sua posição nessa realidade, suas escolhas, assumindo uma postura crítica e ultrapassando o senso comum. A esse respeito Covre (2007, p. 66) assevera que “é preciso haver uma educação para a cidadania. É preciso criar espaços para reivindicar os direitos, mas é preciso também estender o conhecimento a todos, para que saibam da possibilidade de reivindicar”.

A luta pela conquista e usufruto dos direitos de cidadania é uma luta permanente, marcada por avanços e retrocessos nos mais diferentes contextos sócio históricos e, nesse sentido representa um desafio e ao mesmo tempo uma necessidade nos marcos da sociedade do capital. A esse respeito Nogueira (2005, p.20) afirma que a dinâmica dos direitos tende a ser sempre subversiva, a se indispor contra a ordem, pois aponta para novos padrões de convivência e de estruturação social. Isso explica porque os direitos costumam ser banalizados, perseguidos e desvalorizados por aqueles que são comprometidos com a reprodução ampliada do capital.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão sobre a inter-relação Estado, educação e cidadania apresenta-se como oportuna na atualidade para a compreensão da importância que a educação tem no processo e autoconhecimento do ser humano, na percepção das condições materiais em que está inserido na sociedade, na sua relação com as demais pessoas, no reconhecimento das estruturas econômicas, sociais e políticas presentes na sociedade.

A possibilidade que a educação carrega de fomentar uma nova mentalidade, de mexer com o mundo das ideias e, portanto, de provocar questionamentos, representa a mola mestra capaz de impulsionar novas atitudes e modos de encarar a realidade concreta. Não é por acaso que a educação é própria do ser humano e tem intermediado a sua relação com a natureza por meio do trabalho. Dessa forma, podemos dizer que viver é um processo de permanente aprendizagem.

Assim sendo, consideramos que todo investimento nesse propósito reflexivo a cerca dessa tríade relação – Estado, Educação e Cidadania é extremamente válido, haja vista a imbricação entre educação e cidadania, que por sua vez tem a intermediação do Estado, embora muitas vezes omisso (e não por acaso) quanto ao

reconhecimento e garantia dos direitos de cidadania.

A discussão sobre a temática da educação e sua relação com o processo de ampliação de cidadania implica em conhecer a concepção de educação, fundamentalmente àquela que esteja comprometida com a emancipação humana, bem como o conhecimento e reflexão sobre a natureza e intervenção do Estado no âmbito da sociedade capitalista.

A defesa da cidadania requer a compreensão de como a política educacional se estrutura, tendo em vista que mais do que assegurar modos autônomos de pensar e agir, historicamente tem-se vinculado às necessidades de reprodução do capital, assumindo formas aparentes de ampliação de direitos e de inclusão.

A luta pela conquista e usufruto dos direitos de cidadania é uma luta permanente, marcada por avanços e retrocessos nos mais diferentes contextos sócio históricos e, nesse sentido representa um desafio e ao mesmo tempo uma necessidade nos marcos da sociedade do capital

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. – Trabalho e Superfluidez. In: LOMBARDI, J.C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J.L(orgs). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. Ed. Autores Associados, HISTEDBR, (Coleção educação contemporânea). Campinas, SP, 2005.

ARCOVERDE, Ana Cristina. Notas sobre estado e sociedade nos clássicos da Política. In: ARCOVERDE, Ana Cristina (Org.) **Estado & Sociedade: contribuição ao debate sobre políticas públicas**. Recife: Ed; Universitária da UFPE,2010.

BERTOLDO, M.E.de L. **Trabalho e educação no Brasil: da centralidade do trabalho à centralidade da política**. 2. ed. rev. São Paulo: Instituto Luckács, 2015.

BOSCHETTI, I. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI et al (Orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

CHAVES, V.L.J. Educação pública, gratuita e de qualidade na perspectiva do trabalho. IN: BERTOLDO, JIMENEZ E MOREIRA (orgs.). **Trabalho, educação e formação humana frente a necessidade histórica da revolução**. São Paulo: Instituto Luckács, 2012.

ClAVATTA, M. Mediações do Mundo do Trabalho: a fotografia com fonte histórica. In: LOMBARDI, J.C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J.L(orgs). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. Ed. Autores Associados, HISTEDBR, (Coleção educação contemporânea). Campinas, SP, 2005.

COSTA, L.C. **Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: UFGP: São Paulo: Cortez, 2006.

COVRE, M.de L.M. **O que é Cidadania?** Coleção Primeiros Passos. 17ª reimpressão. São Paulo. Editora brasiliense. 2007.

DEMO, P. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. 14ª ed. 2ª reimpressão – São Paulo: Cortez, 2011.

FREITAG, Barbara. **Escola, Estado e Sociedade**. 6ª ed. São Paulo: Editora Moraes, 1996.

GOMES, C. **Em busca do Consenso: Radicalidade democrática e afirmação de direitos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GRINSPUN, M.P.S Z. Educação tecnológica. In: GRINSPUN, M.P.S Z. (org.). **Educação tecnológica: desafios e perspectivas**. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2009.

IANNI, O.O Cidadão do Mundo. In: LOMBARDI, J.C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J.L(orgs). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. Ed. Autores Associados, HISTEDBR, (Coleção educação contemporânea). Campinas, SP, 2005.

MÉSZÁROS, István. **Educação para além do Capital**. Trad. Boi tempo, 2ª. Ed. – São Paulo, 2008.

NETTO, J. P. **Crise do capital e consequências societárias**. Revista Serviço Social e Sociedade. Ed. Cortez. São Paulo, 2012.

NOGUEIRA, M.A. **O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado**. *Revista Serviço Social & Sociedade n. 82*. Cortez; São Paulo, 2005.

PEREIRA, P.A.P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e de direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I et al (orgs.). **A Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

POCHMANN, M. O Estado e seus desafios na construção do desenvolvimento brasileiro. In: **Revista Margem Esquerda. Ensaios marxistas nº 15**. São Paulo; Boitempo, 2010

SAVIANI, D. Transformações do Capitalismo, do Mundo do Trabalho e da Educação. In: LOMBARDI, J.C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J.L(orgs). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. Ed. Autores Associados, HISTEDBR, (Coleção educação contemporânea). Campinas, SP, 2005.

_____. **Pedagogia Histórico Crítica: primeiras aproximações**. 11. Ed. Campinas, SP. Autores Associados, 2013.

SILVA, A.M.M; TAVARES, C. **A formação cidadã no ensino médio**. 1ª ed. (Coleção educação em direitos humanos). São Paulo Cortez, 2012.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOCIAL-LIBERALISMO E O COMBATE À POBREZA NO BRASIL: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E O PROGRAMA MULHERES MIL EM QUESTÃO

Michele Ribeiro de Oliveira

Mestre em Serviço Social e Professora do Curso de Serviço Social do IFCE.

Iguatu/CE.

Renata Lígia Rufino Neves de Souza

Mestre em Serviço Social e Professora do Curso de Serviço Social do IFCE.

Iguatu/CE.

RESUMO: O trabalho discute o Programa Mulheres Mil como parte das estratégias da política social com foco no enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais assumidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), as quais não se resumem a políticas compensatórias — via transferência direta de renda aos mais necessitados —, mas incorpora políticas estruturais, tais como ampliação ao acesso à educação e ao crédito. Nesse contexto, a educação assumiria relevância para o caminho da equidade social, possibilitando igualdade de oportunidade no mercado de trabalho. Frente à expansão de formas precarizadas e informais de trabalho, o programa visa à elevação da escolaridade e à inserção das mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica no mercado de trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Social-Liberalismo. Pobreza. Política Social.

ABSTRACT: The paper discuss the Program Mulheres mil as a part of the strategies of the social politic with a spotlight on confronting the poverty and the social inequality taken by the governments of the Partido dos Trabalhadores (PT), which don't only refer to compensatory politics - by direct transference of income to the more needy -, but creates estrutural politics, as such as amplifying the access to education and to credit. In this context, the education would take a vital aspect in the way to social equity, giving equality in the on the job market. Faced with the expansion of precarious and informal forms of work, the program aims at raising the level of schooling and the inclusion of women in situations of socioeconomic vulnerability in the labor Market.

KEYWORDS: Social-Liberalism, Poverty, Social Policy.

INTRODUÇÃO

A crise estrutural do capital e as transformações contemporâneas do capitalismo refletem-se nas relações de trabalho, na redefinição da intervenção e função social do Estado, com desdobramentos nos investimentos na área social e com implicações nas políticas sociais, e tal discussão vem ocupando cada vez mais espaço no meio acadêmico.

Neste cenário de crescimento das desigualdades, as políticas sociais são configuradas pelo crivo da seletividade, e o foco tem sido o combate à extrema pobreza. Essas tendências se afirmam no governo Lula, que continuou operando uma política econômica para estabilidade financeira, tendo sido marcado por uma fase “neodesenvolvimentista”, que conjugaria o crescimento econômico com a equidade social.

O presente trabalho discute o Programa Mulheres Mil como parte das estratégias da política social com foco no enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais, as quais foram assumidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Tal enfrentamento, porém, não se resume a políticas compensatórias – via transferência direta de renda aos mais necessitados –, mas incorpora políticas estruturais, tais como ampliação ao acesso à educação e ao crédito. Assim, a educação, responsável pelo desenvolvimento do capital humano, assumiria relevância para o caminho da equidade social, uma vez que possibilitaria igualdade na busca de oportunidades para inserção no mercado de trabalho.

No primeiro momento, apresentamos uma breve discussão sobre o neodesenvolvimentismo – ou social-liberalismo – que conduz e orienta a tendência de intervenção do Estado no enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais, reduzindo a problemática à questão de gestão, mistificando as relações e contradições intrínsecas do modo de produção capitalista. Em seguida, discorreremos sobre o Programa Mulheres Mil, que visa à elevação da escolaridade e à inserção, no mercado de trabalho, das mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica, no contexto do crescimento exponencial do desemprego, decorrente da reestruturação produtiva, a qual representa estratégia de recomposição da taxa de lucratividade do capital no enfrentamento da sua crise. No momento em que a retórica da causa do desemprego como consequência da desqualificação profissional recrudescer na sociedade contemporânea, defende-se a necessidade de investir no capital humano, com capacitação para inserção no mercado de trabalho e fortalece o incentivo ao empreendedorismo como solução da problemática. Por fim, realizamos as considerações finais do estudo.

IDEOLOGIA NEODESENVOLVIMENTISTA E O COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE SOCIAL

As formas de construção do capitalismo não são homogêneas e nem idênticas nos diversos países. Certamente, a constituição do Estado também é diferenciada. No caso brasileiro, é inconteste que o Estado favoreceu o desenvolvimento e a consolidação do capitalismo no país, consideradas as particularidades deste modo de produção em um país periférico e dependente. Para Mandel (1985), no capitalismo tardio, o Estado assume relevância na regulação das relações econômicas e sociais,

contexto em que se valoriza a ideologia da organização e da função controladora do Estado, indispensável para a sociedade burguesa. Nesse sentido, suscita a tendência de aumentar não apenas o planejamento econômico do Estado, mas a socialização estatal dos custos (riscos) e perdas crescentes de processos produtivos.

No estágio de consolidação de mundialização e hegemonia financeiras, evidencia-se o movimento de liberalização e desregulamentação dos mercados nacionais. Isso se dá de forma paralela ao processo de acirramento de exploração do trabalho, sob as diversas formas de flexibilização, desregulamentação e precarização das relações e condições de trabalho. Segundo Antunes (2001), a configuração assumida pelo capitalismo contemporâneo vem acentuando sua lógica destrutiva. Como reordenamento de padrões de acumulação capitalista, a reestruturação produtiva é imperiosa, acarretando profundos impactos na esfera do trabalho, conseqüentemente, nos direitos sociais e no poder de pressão e mobilização da classe trabalhadora.

As transformações do capitalismo contemporâneo a partir dos anos 1970 objetivaram a recomposição das taxas de lucratividade e restauração do capitalismo e configurou como eixos estruturais a financeirização do capital, o neoliberalismo e a reestruturação produtiva. Cabe destacarmos que, apesar da discussão conceitual híbrida em torno do neoliberalismo, pode-se apreendê-lo como uma reação teórica e política veementemente contrária ao Estado intervencionista de Bem-Estar Social, como forma de superar a recessão e o declínio da prosperidade econômica que marcaram o período do pós-guerra.

Assim, partimos do pressuposto de que essas transformações, decorrentes do estágio de financeirização do capital, permeiam distintas dimensões da vida social, refletindo nas relações e formas de consumo e gestão do trabalho, redefinições do papel e organização do Estado, novas configurações e tendências das políticas sociais, da sociabilidade individual e coletiva, com reforço ao individualismo, competitividade e impactos na capacidade de organização e luta coletiva.

A agenda política conduzida pelo Consenso de Washington, a partir da década de 1980, previa uma série de medidas para superar a crise da dívida externa, a estagnação econômica e os elevados índices inflacionários. Para tanto, priorizava desregulamentação da economia, centralidade do mercado, ajuste fiscal, flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho, reforma gerencial do Estado e privatização do patrimônio público. Tais medidas incidiram diretamente nas condições de vida da maioria da população, isto é, da classe trabalhadora, com perdas significativas de direitos sociais e trabalhistas e intensificação da precarização das relações e condições de trabalho. Como destaca Castelo (2012, p. 623),

Em essência, as medidas do Consenso representaram a vitória político-cultural da burguesia rentista e preparam o terreno para inserção da América Latina na etapa contemporânea do imperialismo, na qual a região se torna uma plataforma de valorização dos capitais estrangeiros por meio de compras e expropriações maciças de bens públicos e da especulação financeira.

Certamente, as consequências da agenda neoliberal promoveram profundos danos sociais, como aumento exponencial do desemprego estrutural e do pauperismo, retrocesso de direitos sociais, mercantilização de direitos e políticas sociais, privatização do patrimônio público, tudo isso aliado à baixa taxa de crescimento econômico e ao aumento da dívida pública. Nesse sentido, torna-se indispensável e necessário a intervenção do Estado no que concerne à regulação da política econômica e às redefinições da ação estatal. Como alerta Mandel (1985), para a “administração das crises” realiza-se um arsenal de políticas governamentais anticíclicas cujo objetivo é evitar ou adiar quedas bruscas dos lucros.

Dessa forma, a intervenção estatal é indispensável para estabilização da economia e das taxas de lucros, possibilitando a reprodução da dinâmica capitalista. É sob a retórica de superação da crise que se estabelecem medidas que visam ao crescimento econômico. Conforme Mota (2012), desenvolveu-se a cultura da crise na tentativa de se obter consensos sobre as medidas impostas.

Nos países periféricos e dependentes, os efeitos das pressões para adoção de ajustes socioeconômicos frente à crise estrutural do capital têm consequências deletérias sobre o trabalho e a vida dos(as) trabalhadores(as). As estratégias de enfrentamento da crise no Brasil revelam e associam os traços constitutivos da formação social, econômica, política, ideológica e cultural do país, que são a “dependência e exclusão econômico-social” (GUERRA, 2010). Notadamente, no curso do desenvolvimento capitalista, os(as) trabalhadores(as) vivenciam processos de pauperização e precarização das condições de vida e de trabalho.

A partir de meados dos anos 2000 foi dada uma resposta peculiar à crise do capitalismo dependente brasileiro. Assim, a ideologia do novo desenvolvimentismo (ou neodesenvolvimentismo) — que se convencionou nominar de social-liberalismo — surge a partir do momento em que o ideário neoliberal experimenta sinais de esgotamento, como afirma Castelo (2012), apresentando-se como uma terceira via tanto ao projeto liberal quanto ao do socialismo, concebendo o papel atuante e ativo do Estado nas falhas do mercado e nas desigualdades sociais.

Desse modo, as formulações neodesenvolvimentista apresentam-se como diferenciação entre o nacional-desenvolvimentismo e o Consenso de Washington. A ideologia do (neo)desenvolvimentismo prioriza as políticas macroeconômicas (que se apresentam mais relevantes que a política industrial ou estruturante) e tem como diretriz estratégica básica o crescimento com menor desigualdade, tendo o Estado brasileiro o papel de indutor econômico. Na nova fase do desenvolvimentismo brasileiro, a partir do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), o aumento das taxas de crescimento e a incipiente melhoria de indicadores sociais, favorecem a reatualização da referida ideologia. Desta forma, observou-se o incremento de políticas desenvolvimentistas e de estratégias de combate à pobreza combinadas a políticas sociais, o que possibilitou a ampliação do mercado interno, aumento do consumo das famílias e dos investimentos estatais em infraestrutura. Tal movimento

favoreceu o discurso da possibilidade da justiça social, do crescimento com redução das desigualdades sociais no atual padrão de acumulação.

Conforme Castelo (2012), os ideólogos do novo desenvolvimento postulam que o Brasil vivencia uma etapa do desenvolvimento capitalista inédita, propiciada pela junção do crescimento econômico e justiça social, em última análise, rompendo com o neoliberalismo e o subdesenvolvimentismo. Ao mesmo tempo, constroem uma agenda política e teórica acerca da “questão social”, com enfoque na redução dos níveis de pobreza mediante as políticas sócias compensatórias (transferência direta de renda aos mais necessitados) e estruturais (a exemplo da educação e da ampliação do crédito).

O social-liberalismo opera uma arma ideológica dos setores dominantes para neutralização político-cultural dos seus adversários; no caso brasileiro, reafirmou e reatualizou a direção intelectual-moral das classes proprietárias. Permitiu que fosse construído um consenso ideológico acerca das explicações das causas do pauperismo, concebendo-o como problema de gestão, desconsiderando os determinantes fundantes da dinâmica capitalista. Assim, construiu-se um novo consenso acerca da “questão social”, reduzida à pobreza extrema, e apresentou como estratégia para seu enfrentamento “as políticas sociais assistencialistas, o empoderamento dos indivíduos e a distribuição equitativa do ativo educação” (CASTELO, 2013, p. 357).

Destacamos que, neste estudo, a “questão social” é apreendida como o embate político entre capital e trabalho, indissociável do processo de acumulação da sociedade capitalista e dos efeitos que produz sobre o conjunto da classe trabalhadora na disputa pela riqueza produzida socialmente e apropriada de forma desigual. Portanto, é entendida como expressão das disparidades e econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formação regional, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal (IAMAMOTO, 2004). Também, exprime luta, resistência e insurgência dos sujeitos que vivenciam as desigualdades. Atualmente, acentua-se o paradoxo: quanto mais se produz riqueza, mais se gera a pobreza, como explicita a lei geral de acumulação capitalista.

Isto posto, importa afirmar a necessidade de dedicar maior atenção ao sistema educacional, de forma a propiciar maior eficiência no que tange à formação profissional, capacitando os(as) trabalhadores(as) para as demandas tecnológicas e organizacionais do mercado. Por isso, a ampliação de cursos profissionalizantes tem destaque — estes são, inclusive, previstos e realizados na Política da Assistência Social, como forma de geração de emprego e renda.

PROGRAMA MULHERES MIL: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DE MULHERES E INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

Integrante do Plano Brasil Sem Miséria, o Programa Nacional Mulheres Mil — Educação, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável — foi instituído em 2011 visando consolidar ações e políticas públicas que contribuam para a inclusão educacional, social e produtiva de mulheres advindas das áreas mais vulneráveis.

Este plano foi desenvolvido e implementado ao longo dos governos Lula (2003-2010), além de ter sido marco central do governo Dilma (2011-2014) no que concerne ao enfrentamento à pobreza. Foi regulamentado pelo Decreto n.º 7.492, em 2 de junho de 2011, durante o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, e articula diferentes estratégias de enfrentamento à pobreza, visando erradicar a pobreza extrema no país até 2014. O Brasil Sem Miséria está estruturado em três eixos: 1) garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; 2) inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades; e, 3) acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias (BRASIL, 2011).

Conforme o Manual do Programa Mulheres Mil (2012), que objetiva a formação educacional, profissional e tecnológica, permitindo a elevação de escolaridade, emancipação e acesso ao trabalho das mulheres vulnerabilizadas, com estímulo ao empreendedorismo, associativismo e à empregabilidade.

É um programa operacionalizado pelos Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) nos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Ressaltamos que os IFs são frutos da reconfiguração das Escolas Técnicas Federais e da política de expansão do ensino superior a partir do governo Lula, através da Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Os IFs, conforme a citada legislação, são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. São equiparados às universidades federais para efeito de fomento à pesquisa e prática de ações de extensão.

Conforme orientação do Programa, o foco nas mulheres é em virtude destas cada vez mais assumirem a chefia das famílias, sendo elas responsáveis pelo sustento familiar e, acima de tudo, pela educação dos(as) filhos(as) e outros membros da família. Nesse sentido, evidencia-se a centralidade da mulher na responsabilidade das relações familiares, com destaque ao cumprimento das condicionalidades, desenvolvimento e êxito dos programas sociais.

Sumariamente, o Programa pretende ampliar o atendimento ao direito à educação, possibilitando a inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, melhorando a renda das mulheres beneficiárias do Mulheres Mil, configurando-se

como uma estratégia para impulsionar o desenvolvimento econômico e social do país, mediante a redução dos índices de miséria e pobreza, além da elevação dos níveis educacionais. Ademais, visa contribuir para atingir a Meta Educacional 2012, em que o Brasil se comprometeu junto à Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), desde 2010. Além disso, tinha como meta a formação de 100 mil mulheres no período de 2011 a 2014, através da oferta de cursos e programas de educação profissional e tecnológica, com carga horária mínima de 160 horas. A metodologia é pautada no reconhecimento de aprendizagens previamente adquiridas, associado a um serviço de aconselhamento e atendimento às demandas das mulheres.

A partir de 2013, o Programa Mulheres Mil passou a integrar o Pronatec, do governo federal, cujo objetivo era ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, envolvendo um conjunto de iniciativas, como a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o Programa Brasil Profissionalizado (fortalecendo e integrando a educação profissional e tecnológica ao ensino médio nas redes estaduais); Cursos Técnicos e de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou de qualificação profissional. Com o Pronatec, reforçou-se o repasse de recursos financeiros para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social do Comércio (Sesc) e do Serviço Social da Indústria (Sesi), inclusive com a oferta do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), para realização de cursos técnicos. Segundo informação da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), do Ministério da Educação, mais de 100 mil vagas foram ofertadas pelos cursos de formação inicial e continuada do Programa Mulheres Mil em todo o país. Desse total, no período de 2014 a 2016¹, a partir da integração do Programa ao Pronatec, foram ofertadas 61,8 mil vagas. Apesar desses dados, inexistente a formalização do Censo educacional no programa, portanto sem estatística sobre sua execução e, conseqüentemente, sem acompanhamento dos impactos dos cursos de formação inicial e continuada para as mulheres participantes.

Os programas de qualificação profissional e a geração de renda são focos de outras políticas sociais, a exemplo da Assistência Social, que prioriza as mulheres como público-alvo das ações. Nesse panorama sociopolítico, que sob o crivo dos requisitos do capital globalizado, amplia-se o subemprego, expande-se a oferta de trabalhos informais e a redução dos vinculados à proteção da previdência social, aprofundando a desigualdade social e aumentando o número de pessoas população em situação de extrema pobreza.

O acirramento das desigualdades sociais, associado ao crescente desemprego, à agudização da pobreza e à miséria, atinge toda a população, entretanto, como é evidenciado por Soares (2003), na última década ocorreu um crescimento da pobreza entre as mulheres significativamente desproporcional aos homens. Conforme Duque-Arrazola (2006), recaí sobre as mulheres das classes subalternas o fenômeno da

1. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/links/1102-mulheres-em-situacao-de-vulnerabilidade-contam-com-100-mil-vagas-em-programa-de-capacitacao>. Acesso em: 17/maio/2017.

feminização da pobreza, acentuado nos países periféricos do capitalismo, onde são menores os menores salários e maior a exploração das mulheres. Apoiados na perspectiva da *feminização* da pobreza, organizações como o Banco Mundial recomendam a focalização de políticas de combate à pobreza direcionadas às mulheres, explicitamente nas políticas de educação, saúde e serviços assistenciais.

Nesse contexto, o discurso em torno da formação e qualificação profissional se apresenta como estratégia de enfrentamento ao desemprego, em que esse fenômeno não decorre da própria lógica do modo de produção capitalista, como mecanismo de recomposição da taxa de lucratividade, mas como falta de qualificação dos(as) trabalhadores(as).

Sem dúvida, como expressão da reestruturação produtiva, expande-se o desemprego, com o crescimento de formas de trabalho precarizado, terceirizado, subcontratado, tempo parcial, desprotegido, ou seja, tem-se o aumento da informalidade do trabalho, a qual se expressa sob diversas modalidades atípicas, acentuando a exploração e, em muitos casos, as situações degradantes.

Nesse contexto, dilata-se uma tendência à terceirização e à informalidade do trabalho, a qual atende a funcionalidade do capital, na medida em que permite a elevação dos lucros. Atualmente, a ênfase no empreendedorismo incentiva a informalidade do trabalho, reforçando atividades em “pequenas empresas” ou na esfera doméstica. Dessa forma, os(as) trabalhadores(as), em sua maioria, recebem baixos salários e ficam desprotegidos (as) da legislação trabalhista.

Decerto, a informalidade constitui uma ameaça de pauperização para os(as) trabalhadores(as), pois significa um trabalho desprotegido, com baixo rendimento e exposição a diversas formas de exploração, atingindo de forma contundente parcela significativa da população vendedora da força de trabalho, conforme já demonstrado por Antunes (2006).

As mudanças recentes na produção e relações de trabalho tendem a modificar a divisão social do trabalho e, particularmente, a divisão sexual. Conforme Hirata (2002), é nesse cenário que se desenvolve de forma acentuada a precarização e a informalização. Assim, a reestruturação atinge sobretudo as mulheres, configurando um processo de uma *flexibilidade sexuada*.

Além da inserção no mercado de trabalho, o discurso do empreendedorismo no Programa Mulheres Mil também enfoca na emancipação das mulheres. Concernente à emancipação, destacamos que se torna fundamental os avanços das mulheres, com conquistas inegáveis ao longo na história, expressos nos documentos e legislação, fruto das lutas sociais das mulheres. Entretanto, como aponta Mészáros, uma das características dos limites absolutos do capital e suas expressões contemporâneas diz respeito à luta das mulheres pela sua emancipação, tendo em vista que se apresenta como uma contradição insolúvel nos limites da sociedade burguesa. A liberação das mulheres, a luta do feminismo, estando centrada na questão da igualdade, “encontra saídas para sua realização dentro dos limites do sistema do capital. A causa da

emancipação e da igualdade das mulheres envolve os processos de instituições mais importantes de toda a ordem sociometabólica”. (MÉSZÁROS *apud* CISNE; GURGEL, 2008, p. 71).

O reconhecimento legal dos direitos das mulheres, expressão de conquistas históricas, colide com as condições materiais, objetivas, para que sejam efetivados os direitos. Destacamos a importância do reconhecimento dos direitos materializados nas políticas públicas para mulheres, todavia sua implementação entra em confronto com a lógica de exploração e alienação da sociabilidade burguesa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideologia do neodesenvolvimentismo (ou social-liberalismo) conjuga crescimento econômico com justiça social, supostamente se apresentando como uma ruptura com o neoliberalismo ou o subdesenvolvimentismo. No segundo mandato do governo Lula, face ao colapso da pragmática neoliberal no que tange à incapacidade de responder as demandas do crescimento econômico, da distribuição de renda e da equidade social, a temática do neodesenvolvimentismo ganhou relevância no Brasil. Desse modo, suscitaram propostas governamentais visando diminuir níveis de desemprego e viabilizar acesso ao consumo de massa via redução de impostos, programas de combate com foco na transferência direta de renda e valorização do salário mínimo. Tais medidas permitem alterar indicadores de pobreza extrema, mas não reverterem o nível da desigualdade, que é persistente e acentuado na sociedade brasileira.

Nos últimos decênios, as políticas sociais brasileiras imprimem o conservadorismo e revelam uma direção compensatória, focalista, seletiva, centrada em situações-limite, direcionada à extrema pobreza, com enfoque nos programas de transferências de renda, cuja característica é minimizar as situações sociais já instaladas. Tais programas de transferência de renda podem até diminuir indicadores da pobreza, mas não possibilitam a redução da desigualdade social, ao contrário, acentua-se. Permitem a inserção dos pobres no mercado via transferência de renda (monetária), associada ao controle/acompanhamento do cumprimento de condicionalidades, ao mesmo tempo em que evidencia a lógica da necessidade da eficácia do gasto social, ao focar na extrema pobreza. Como destaca Netto (2012), essas políticas são centradas na indigência, operadas pela minimização do Estado e o seu papel interventivo e extremamente focalizadas.

Nesse sentido, a atual tendência de enfrentamento à pobreza (o que se torna mais evidente da “questão social”) ocorre deslocada de políticas que resultem na ampliação de garantias sociais e de direitos, uma vez que reforça a seletividade e a focalização. Essa direção propicia o distanciamento dos princípios de universalidade das políticas sociais, conseqüentemente, a materialização dos direitos sociais. Essa

tendência implica no deslocamento da concepção de direitos para a noção ampla de consumo.

A inserção das mulheres no mercado de trabalho é marcada por significativas e persistentes desigualdades entre os sexos. A divisão sexual do trabalho se intensifica no momento da reestruturação produtiva, desemprego estrutural, tão marcante na atualidade. Isso concorre para o fenômeno de *feminização* da pobreza, recendo atenção e recomendações de acordos internacionais, para incorporar políticas com recorte de gênero, sobretudo ampliar ações que visem à qualificação profissional. Desse modo, fortalece o discurso do empreendedorismo, da ampliação do crédito e do acesso à educação como solução para a superação das desigualdades sociais. Contudo, é importante considerar a complexa e contraditória lógica da sociedade capitalista, com amplo desemprego, perda de direitos sociais e trabalhistas.

O acesso à educação e à formação profissional é um importante direito a ser assegurado às mulheres, e importante diante da atual sociabilidade capitalista, a qual requer especialidade e conhecimentos para inserção no mercado de trabalho. Porém, ressaltamos que isso não assegura a vaga no “posto de trabalho”, uma vez que se vivencia o forte desemprego estrutural, com expansão de formas de trabalho cada vez mais precarizadas e informais.

Na proposta do Programa Mulheres Mil é observado o foco na qualificação profissional, com no mínimo 160 horas de duração dos cursos, revelando uma formação aligeirada, convergindo com a tendência da política educacional hodierna, que tem como escopo a lógica da flexibilidade a partir das necessidades do mercado.

As transformações sociais decorrentes da acumulação capitalista acirram a reprodução da ordem patriarcal de gênero, intensificando a divisão social e sexuada do trabalho, com aumento da exploração, discriminação e subordinação das mulheres. Decerto, a limitação da efetivação de direitos e da cidadania afeta homens e mulheres, contudo atinge de forma contundente o segmento feminino, seja no âmbito do trabalho, seja no acesso às políticas e aos direitos e, especialmente, na cobrança pelo acompanhamento e cuidado dos membros da família.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 8ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILLI, Pablo; FROGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez, 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2000.

BRASIL. **Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao

Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. **Decreto n.º 7.492, de 2 de junho de 2011**. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm. Acesso em: 12 out. 2013.

_____. **Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 15 mai. 2011.

_____. **Guia Metodológico do Sistema de Acesso, Permanência e Êxito do Programa Mulheres Mil** – Educação, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres/MEC/MDS. Brasília. 2012.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 112. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CISNE, Mirla; GURGEL, Telma. Feminismo, Estado e políticas públicas: desafios em tempos neoliberais para a autonomia das mulheres. **Revista Ser Social**, n. 22, Brasília, UnB, 2008.

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Susana. Políticas de Assistência Social e os Tempos Sociais Femininos: Um caso brasileiro. **Revista Nômadias**, n. 24. Colômbia: Universidade Central, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 112. São Paulo: Cortez, 2012.

GUERRA, Yolanda. Direitos sociais e sociedade de classes: o discurso do direito a ter direitos. In: FORTI, Valéria; GUERRA, Yolanda (Org.). **Ética e Direitos**: ensaios críticos. 2ª ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010.

HIRATA, Helena. Reorganização da produção e transformações do trabalho: uma nova divisão sexual? In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G. (Orgs). **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. São Paulo: Ed. 34, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, 2ª ed., n. 3, Brasília, UnB/ABEPSS, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTÁTISCA. **Primeiros Dados do Censo 2010**. IBGE. 2010. Disponível: http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmu_n=230550. Acesso em: 10 abr. 2013.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MOTA, Ana Elizabete. Crise, desenvolvimentismo e tendência das políticas sociais no Brasil e na América Latina. **Revista Configurações**, n. 10, Lisboa, 2012. Disponível em: <https://configuracoes.revues.org/1324> Acesso em: 23 mai. 2016.

NETTO, José Paulo. A questão social na América Latina. In: GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; RAIZER, Eugênia Célia (Org.). **A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano**.

Vitória/ES: EDUFES, 2012.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 50. São Paulo: Cortez, 1996.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOARES, Laura Tavares R. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TRAMAS E DRAMAS DO TRABALHO OLEIRO NO AMAZONAS

Hamida Assunção Pinheiro

Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Amazonas – UFAM.

RESUMO: O texto discute as tramas e os dramas que envolvem o trabalho dos oleiros do estado do Amazonas, dando destaque às condições de trabalho e de vida destes trabalhadores. Estas reflexões são produtos de pesquisa desenvolvida para a tese de doutoramento defendida no ano de 2015. A investigação se pautou numa perspectiva crítico-dialética para compreensão da realidade. Para a coleta de informações, foram utilizados roteiro semiestruturado de entrevista, diário de campo e registros fotográficos. A pesquisa verificou que os trabalhadores oleiros estão submetidos a precárias condições de trabalho e de vida.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho oleiro; Indústria cerâmico-oleira; Precarização do trabalho;

ABSTRACT: The text discusses the woofs and tragedies involving the work of potters of the Amazonas State, giving emphasis to working and living conditions these workers. These reflections are products of research for the doctoral thesis defended in the year 2015. The research took a critical perspective-dialectic for understanding of reality. For gathering information, were used semi-structured interview script, field journal

and photographic records. The survey found that workers potters are subjected to precarious conditions of work and life.

KEYWORDS: Potter's work; Ceramic-potter; Precarious work;

1 | INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo é discutir criticamente as tramas e os dramas relacionados ao trabalhador oleiro, a partir da realidade investigada nas indústrias cerâmico-oleira do Amazonas, mais especificamente aquelas localizadas no município de Iranduba.

No Amazonas, o município de Iranduba se destaca como um dos principais na produção de peças de cerâmica estrutural, sobretudo o tijolo de 8 furos e a telha. O referido município, por ser possuidor de grandes jazidas de argila e se localizar nas proximidades da capital do Amazonas, tornou-se local propício para instalação de várias indústrias cerâmicas ou olarias como também são chamadas as fábricas.

A indústria cerâmica marca a paisagem do município e também a vida de muitos moradores irandubenses, visto que as fabricas estão espalhadas na localidade e emprega um importante quantitativo de moradores. Assim,

qualquer visitante que chega ao município já visualiza uma grande quantidade de chaminés pertencentes aos fornos das fábricas.

O município de Iranduba pertence à Região Metropolitana de Manaus – RMM e, desde outubro de 2011, está interligado à capital por intermédio da Ponte Rio Negro. A maior parte das fábricas está situada nas imediações da Ponte Rio Negro, mais especificamente nos primeiros quilômetros da Estrada Manoel Urbano (AM – 070). Desse modo, a produção de cerâmica do município tem escoamento facilitado para a cidade de Manaus através da Ponte Rio Negro.

2 | A LÓGICA DA PRODUÇÃO CERÂMICO-OLEIRA

A indústria cerâmica se fundamenta no uso de técnicas antigas desenvolvidas pelos homens desde a Antiguidade (aproximadamente de 4.000 a C. a 476 a C.). Em tempos passados, a indústria cerâmica, ainda que de modo artesanal, foi a principal responsável pela fabricação de objetos bastante úteis à vida cotidiana, tais como: potes, pratos, jarros, urnas funerárias etc.

Na atualidade, a indústria cerâmica possui ainda grande importância social e econômica, na medida em que é responsável pela fabricação de produtos amplamente empregados na construção civil, dentre outras áreas, além de gerar muitos postos de trabalho. Dados do Ministério de Minas e Energia (2014) revelam que a cerâmica vermelha ou cerâmica estrutural, como também é conhecida, teve uma produção no ano de 2013 estimada em 71 bilhões de peças e um faturamento de R\$ 21 bilhões de reais. Isto sem considerar a produção de louças sanitárias e de cerâmicas de revestimento.

No Amazonas, de acordo com dados do Sindicato das Indústrias de Olarias do Estado do Amazonas – SINDCER/AM (2012), publicado no Jornal Amazonas em Tempo, existe um polo cerâmico-oleiro composto pelos municípios de Iranduba e de Manacapuru, com quase 6 mil trabalhadores envolvidos em atividades diretas e indiretas, formais e informais. Todavia, vale registrar que a pesquisa realizada tomou somente o município de Iranduba como referência, uma vez que é onde se encontra a maioria das fábricas de cerâmica do Amazonas.

O quantitativo de trabalhadores apresentado pelo sindicato é apenas uma estimativa, uma vez que o setor caracteriza-se por grande rotatividade nos postos de trabalho. A flutuação constante no número de trabalhadores é um indicativo importante que revela a fragilidade dos vínculos empregatícios. Além de todas as inflexões pertinentes ao mundo do trabalho contemporâneo, a indústria cerâmica é um ramo que sofre redução de produtividade de tempos em tempos, em função das mudanças climáticas; da emissão ou não de licenças ambientais; entre outras questões que rebatem no trabalho e na vida dos oleiros.

Quando examinamos a realidade amazônica, é importante considerar que a

indústria cerâmica, regularmente, tem significativa diminuição de produtividade em função da subida das águas dos rios. Nos períodos de enchente (dezembro a abril) e cheia (de maio a julho), muitos trabalhadores oleiros precisam fazer outra atividade para ganhar a vida e garantir o sustento da família, uma vez que as jazidas de argila ficam inundadas e a venda dos produtos cerâmicos sofre queda em decorrência das chuvas que inviabilizam boa parte das construções. Desse modo, muitos oleiros também são pescadores, agricultores, peixeiros, vendedores ambulante, dentre outras estratégias de sobrevivência em algum período do ano.

O trabalho oleiro envolve várias atividades distintas e exige dos seus trabalhadores uma longa jornada que se inicia nas primeiras horas do dia e pode se estender pela noite inteira, dependendo do nível de produtividade de cada fábrica. É um trabalho que exige força física, agilidade e conhecimentos das propriedades dos recursos naturais usados, essencialmente, o argila e a madeira.

Nesse sentido, um dos trabalhadores entrevistados sintetiza o processo produtivo, destacando algumas dificuldades do passado que hoje estão sendo superadas pela inserção de algumas tecnologias:

o processo produtivo começava lá na argileira como uma equipe, uma turma, ou às vezes de forma individual, fazendo a carrada de barro como a gente falava na enxada, cortando o barro na enxada e pisando no pé e molhando com um balde, com um latão, com qualquer artefato que você tivesse na hora, uma cuia, até em alguns casos, você molhava o barro com a água da chuva que ficava empossada ou de algum rio que encheu próximo, que na vazante criou um reservatório de água. Então você molhava, cortava, manualmente. Você embarcava no batelão, naquela barcaça que se usou muito pelos ribeirinhos aqui, hoje se usa muito pouco, ou ainda quem fosse mais moderno naquela época embarcava no caminhão, você levava para a cerâmica e o processo era feito todo de forma manual, colocava a argila na máquina pé duro, se cortava o produto de forma manual, se transportava o tijolo para o forno, naquela época, caieira, no ombro, os mais modernos já transportavam no carrinho de mão e você ia queimar na caieira com o forneiro, ele mesmo partia a lenha e abastecia a caieira (Trabalhador oleiro, Pesquisa de Campo).

A indústria cerâmico-oleira no Amazonas ainda é bastante arcaica e emprega pouca tecnologia. Apesar de, atualmente, estarem sendo introduzidas algumas máquinas e técnicas mais modernas, se comparados às citadas pelos entrevistado, ainda assim o processo produtivo não foi alterado profundamente.

D'Antona et. al (2007) revela que a inserção tecnológica nas fábricas de cerâmica do Amazonas é ínfima, o que coloca as empresas numa posição de inferioridade pela concorrência dos grandes mercados. Além disso, a produção cerâmica amazonense é consumida internamente, não sobrando excedente para a comercialização fora do estado. É muito comum, todos os anos, quando a produtividade é reduzida em função da cheia, a mídia retratar tanto o aumento de preços como a falta de tijolos e telhas para a comercialização.

O processo produtivo cerâmico é composto por diferentes etapas, que abrangem desde a extração da argila e da madeira que ocorre na floresta, até mesmo a fabricação das peças que acontece dentro da olaria. Na atualidade, estas etapas são realizadas,

na maioria das vezes, por trabalhadores distintos e que também possuem diversas relações de trabalho junto às indústrias cerâmico-oleiras. Há os que possuem vínculo empregatício, mas também têm os que estão na informalidade.

No que concerne à extração dos recursos naturais empregados na produção, que é a fase inicial do processo produtivo, os oleiros necessitam de boas condições climáticas para a execução das tarefas: boa luminosidade, ausência de chuva, conhecimento das propriedades dos recursos etc. Os oleiros de Iranduba extraem os recursos (argila e madeira) e os estocam para garantir alguma produtividade no tempo da enchente e da cheia.

Durante a primeira etapa de produção, ocorre a coleta dos recursos naturais. Há trabalhadores que exploram a argila e outros responsáveis pela retirada da madeira. São trabalhos executados fora do ambiente da fábrica, na maior parte das vezes, por trabalhadores diferentes. Os trabalhadores adentram na floresta em busca dos recursos naturais, objetivando providenciar os insumos necessários à produção cerâmica, e garantir assim o seu sustento e de sua família.

É comum que, tanto os que exploram a argila, como os que extraem a madeira, não tenham a carteira assinada pelos donos das fábricas do Iranduba. Aqueles que retiram a argila quase sempre trabalham por empreitada, ou seja, são pagos pela quantidade de argila que retiram ou pela quantidade de tempo que operam a retroescavadeira. Enquanto os que extraem a lenha, ganham com a venda do material para os proprietários das fábricas. São trabalhos periódicos, temporários e, quase sempre, desenvolvidos em condições de alta periculosidade.

As indústrias do município de Iranduba ainda usam majoritariamente a lenha e/ou o pó de serragem como material de queima nos fornos. Não há por enquanto nenhuma indústria adaptada ao uso do gás natural ou qualquer outra fonte alternativa de energia. Todavia, há no município um ponto de distribuição de gás natural, da rota do gasoduto Coari-Manaus, que poderia ser utilizado para o abastecimento dos fornos.

Em outros estados brasileiros o gás natural é uma tecnologia bastante empregada para a produção cerâmica em larga escala e tem demonstrado enormes vantagens em relação ao uso de lenha e do pó de serragem, tais como: diminuição no desperdício na produção final devido a temperatura mais homogênea e constante; não requer espaço para estocagem; operação mais segura, desde que aplicadas as normas pertinentes; os riscos são bem menores de ser atingido pela falta de matéria-prima; maior controle no processo produtivo; produção mais limpa pois o gás natural é uma substância que não produz óxidos de enxofre e reduz na ordem de 40% a emissão de óxidos de nitrogênio, responsáveis pela chuva ácida e destruição da camada de ozônio e diminui a emissão de CO₂, responsável pelo efeito estufa etc. (KAWAGUTI, 2004).

Ainda nessa primeira etapa do processo produtivo, após a extração dos recursos naturais, os mesmos são encaminhados para indústria cerâmica, onde ocorre

o processo de estocagem destes recursos e a fabricação da cerâmica. A lenha tem uso mais imediato, principalmente se ela estiver seca, enquanto que o barro é posto para descansar por até 12 meses, dependendo de sua qualidade, da produtividade da indústria e da disponibilidade da área para estoque. Nesse quesito, conta muito a experiência do trabalhador oleiro para avaliar em que momento o barro poderá ser utilizado. Os mais antigos analisam a qualidade do barro através da observação da coloração, da umidade e da consistência. Os velhos trabalhadores observam, tocam, apertam e, às vezes, até mordem o material.

Na instalação industrial propriamente dita, os trabalhadores se organizam em volta dos maquinários e dos fornos. A maromba (figura 1) é o equipamento que recebe a argila, faz a mistura (com água ou óleo) e a moldagem no formato desejado, ou seja, em blocos de diferentes tamanhos, entre eles o tijolo de 8 furos, que é o mais vendido. O forno (figura 2) corresponde ao local de cozimento ou queima das peças. Existem fornos de diferentes modelos, o da figura 2 é do tipo semicontínuo com bocas de acendimento lateral. É possível ver próximo às bocas, restos de madeiras usadas no processo de queima.



Figura 1 – Fabricação de tijolos em Iranduba

FONTE: Pinheiro, Pesquisa de campo.



Figura 2– forno de uma olaria em Iranduba

FONTE: PINHEIRO, PESQUISA DE CAMPO.

O processo produtivo dentro da fábrica se inicia no caixão alimentador do maquinário, dali o barro entra na esteira e é conduzido até a modelagem em formato de diferentes blocos cerâmicos, dependendo da fôrma introduzida na maromba. No caso da telha, o processo produtivo ganha um procedimento a mais, após a modelagem, ela passa pela prensagem. Já no caso dos blocos, após a modelagem, estes vão direto para o secador ou são deixados ao ar livre para secagem natural. Nesta etapa, os trabalhadores precisam ter agilidade e sincronismo nos movimentos para retirar as peças do maquinário e levá-las para a secagem com rapidez.

Após a secagem, o tijolo é levado ao forno para cozimento ou queima. Este processo é mais lento e leva uma média de 72 horas. É uma etapa que exige acompanhamento direto, uma vez que o trabalhador precisará alimentar o forno várias vezes com material de queima (lenha, pó de serragem, resto de construção, etc.).

O trabalhador responsável pelo forno, geralmente chamado de forneiro, trabalha sob elevadas temperaturas e precisa estar muito atento para não deixar as peças queimarem dentro do forno.

Depois da queima, é o momento de esperar as peças ficarem frias para retirá-las do forno. Algumas indústrias cerâmicas empregam o uso de grandes ventiladores industriais para diminuir o tempo de resfriamento, além de ser necessário o uso de luvas, botas, óculos e máscara para retirada do material do forno pelo trabalhador em segurança.

Os fornos atingem temperaturas elevadíssimas para queimar as peças, bem acima de 1.000 graus Celsius, por isso demoram bastante para esfriar. Os desenformadores são os trabalhadores que fazem a retirada desse material do forno, um dos entrevistados desabafa afirmando que não gosta muito da função porque de vez em quando queima os dedos: “é um trabalho ruim, tem que pegar tijolo quente, isso é muito ruim” (Trabalhador Oleiro, Pesquisa de campo).

A partir dessa fase, as peças já estão prontas para venda. Algumas fábricas, recentemente, começaram a embalar os seus produtos usando paletes como base e plástico transparente para lacrar as pilhas de blocos cerâmicos, outras apenas empilham um a um nas carrocerias dos caminhões e/ou caçamba e levam para a venda em Manaus, que é o principal centro consumidor dos produtos.

3 | VIDA DE OLEIRO: TRAMAS E DRAMAS

Em Iranduba, o trabalho oleiro está entre as principais formas de trabalho disponíveis, desde muito cedo os jovens são levados, às vezes pelos próprios pais, para apreender o ofício nas fábricas. Inserir o filho na indústria o quanto antes, significa para muitas famílias empobrecidas a possibilidade de ampliar o orçamento familiar de forma mais imediata. Na pesquisa realizada encontramos casos de filhos que aprenderam a função do pai ainda na infância e hoje estão os substituindo:

Eu comecei trabalhar tinha 12 anos [...], a gente enchia os fornos, que era caieira. O velho [pai] tomava conta de uma coisa e agente de outra né, quando ele ia pescar, ele dizia: hoje eu vou pescar e vocês vão para o trabalho. Aí a gente tinha que fazer aquilo ali. A gente chegava lá e fazia tudo direitinho (Trabalhador oleiro, pesquisa de campo).

A inserção precoce nas fábricas não é coisa do passado, durante a pesquisa observamos a presença de filhos e filhas de trabalhadores que vão para as olarias ajudar no serviço e, com isso, ganhar um dinheiro extra para a família. Esta inserção precoce quase sempre se dá pela via da informalidade até mesmo porque muitos jovens nem possuem idade para começar a trabalhar e nem mesmo documentação para tal.

Antunes (2007) entende que a informalidade é todo ou qualquer trabalho assalariado ou não, prestado por membro da classe trabalhadora para pessoa física

ou jurídica, ou ainda, realizado por conta própria, mas sem carteira assinada. A informalidade convive com formalidade nos diferentes ramos das indústrias em menor ou maior grau. No caso das indústrias cerâmico-oleiras em Iranduba, a informalidade é uma constante que pode ser facilmente observada nas mais diversas funções. Não são só os jovens que estão na informalidade, mas muitos homens e mulheres adultos e até idosos também.

Se a informalidade pode significar a aquisição de renda, por outro lado ela leva à precarização das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. O depoimento de um dos entrevistados é muito representativo dos riscos à saúde, da falta de segurança e da instabilidade presente nas relações informais que ocorrem em Iranduba:

o trabalho é praticamente avulso, algumas empresas não assinam a carteira de trabalho. Se não trabalhar pega a conta, e os acidentes são frequentes na olaria, alguns ficam afastados não podendo mais trabalhar. (Trabalhador oleiro, Pesquisa de campo).

Em Iranduba, os trabalhadores formais e informais se misturam nas diferentes etapas do processo produtivo oleiro, podendo até executar atividades idênticas na mesma indústria. Durante a pesquisa, verificamos que 20% dos 200 trabalhadores que entrevistamos não possuíam carteira assinada. Nem as constantes fiscalizações realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE nas fábricas do município de Iranduba são suficientes para inibir tal processo.

Nas fabricas de Iranduba, identificamos trabalhadores que dizem preferir a informalidade. Um dos trabalhadores entrevistados nos revelou que trabalha atualmente sem carteira assinada por opção:

já trabalhei com carteira assinada por 4 anos, pedi a conta porque o trabalho era puxado demais, ganhava pouco e o patrão era chato, agora que trabalho enchendo caminhão eu ganho mais, ganho na diária e acho bem melhor. (Trabalhador Oleiro, Pesquisa de campo).

Na realidade, ao analisarmos o depoimento do trabalhador vimos que a opção de permanecer na informalidade, não é uma livre escolha pura e simples, é na verdade um ato de rebeldia e insubordinação frente às difíceis e duras condições de trabalho e aos baixíssimos salários pagos pelas fábricas do setor.

Nas conversas com os trabalhadores informais observamos que as principais alegações desses oleiros para permanecer na informalidade são: possibilidade de trabalhar cada dia em um lugar diferente; flexibilidade de dias e horários de trabalho; recebimento imediato por tarefa executada; recebimento sem descontos de INSS e sindicato; falta de documentos (Registro Geral – RG, Cadastro de Pessoa Física – CPF, Carteira de Trabalho) etc.

Muitos dos trabalhadores oleiros de Iranduba têm baixo nível de escolaridade e, por isso, acabam tendo possibilidades limitadas de mudar de trabalho. A pesquisa descobriu que 64,5% dos entrevistados têm no máximo o ensino fundamental completo. Nesse cenário, a informalidade é uma estratégia bastante usada para garantir o

sustento.

Os baixos salários também são característicos da categoria dos trabalhadores oleiros. No ano de 2013, por exemplo, o piso salarial do trabalhador oleiro estava fixado em 700,00 (setecentos reais) para 44 horas de trabalho semanais, ou seja, exatamente R\$ 22,00 (vinte e dois reais) a mais que o salário mínimo da época, que era de R\$ 678,00 (seiscentos e sessenta e oito reais).

A informalidade, bem como as baixas remunerações, são indicativos importante da precarização das relações de trabalho. A informalidade, por exemplo, mascara os índices de desemprego no Brasil e no mundo e fragmenta a classe trabalhadora, criando clivagens cada vez mais profundas entre trabalhadores estáveis e precários.

Assim, a informalidade pode contribuir para o aprofundamento de uma série de problemáticas sociais que afetam o cotidiano da classe trabalhadora. Lira (2008) explica que informalidade e segurança são questões que possuem estreita relação, isto é:

a insegurança social é uma das faces do custo social da informalidade, resultante das mudanças ocorridas no processo de acumulação do capital que, por sua vez, afetam as relações entre Estado, mercado e sociedade (p.153).

As mudanças na relação entre Estado, mercado e sociedade de que nos fala a autora, não afeta a base da sociedade capitalista de produção. Estas mudanças são decorrentes das políticas neoliberais que objetivam redirecionar as formas de regulação do Estado na economia e na esfera do trabalho. É nesse movimento que se amplia o desemprego, o subemprego e a informalidade, e como consequência disso, agrava-se a situação de pobreza da classe trabalhadora.

Na visão de Lira (2008), a informalidade tem contornos sombrios justamente por abarcar um contingente silencioso de desempregados que tenta reagir em meio à deteriorização de suas condições de trabalho e de vida. As atividades informais desenvolvidas pelos trabalhadores, algumas vezes, vêm assumindo a imagem ilusória de mais uma opção de trabalho, associada muitas vezes à ideia de empreendedorismo. Vende-se ao trabalhador a imagem de autonomia, de independência e de certa facilidade em ser dono do seu próprio negócio, quando na verdade, o empreendedorismo no Brasil, principalmente em um cenário de crise econômica, é um imenso desafio.

O trabalho informal configura-se como uma estratégia de sobrevivência adotada por quem não consegue adentrar no mercado formal de trabalho. Também pode ser chamado de desemprego invisível, conforme denomina Pochmann (2001), uma vez que a condição de informal retira o trabalhador do desemprego aberto, ainda que momentaneamente. A informalidade é um processo que sempre ocorreu, mas a partir dos anos de 1990 tem se tornado cada vez mais significativo no Brasil, o que vem contribuindo para o aumento das desigualdades sociais entre a classe trabalhadora e a classe detentora do capital.

É pertinente destacar que foi a partir da década de 1990 que os países da América Latina colocaram em prática as medidas de cunho neoliberal, as quais

objetivam prioritariamente a redução dos gastos sociais do Estado e a flexibilização das relações de trabalho. Na onda neoliberal os direitos sociais e trabalhistas tornam-se cada vez mais restritos e o Estado mais enxuto. Ao analisar este cenário, Behring e Boschetti (2008), consideram que,

os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamentos das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência (p. 147).

Nessa conjuntura, as relações de trabalho foram e continuam sendo bastante flexibilizadas e, por outro lado, são fortalecidas estratégias de contratos temporários, de terceirização, redução da jornada de trabalho e salários etc. Estas estratégias precarizam as relações de trabalho e têm graves consequências para as condições de vida da classe trabalhadora.

A sociedade capitalista está assentada numa relação desigual entre classes sociais antagônicas: donos dos meios de produção versus trabalhadores. Todavia, mesmo defendendo interesses contraditórios, as classes possuem uma relação de dependência, na medida em que os trabalhadores precisam vender sua força de trabalho para garantir a sobrevivência e os donos dos meios de produção necessitam da força de trabalho para garantir e ampliar o capital (MARX, 2012).

Os trabalhadores das indústrias cerâmicas exercem atividades consideradas de baixo status socioeconômico, na grande maioria das vezes, são pessoas que tiveram poucos anos de estudo e pequena qualificação profissional. São trabalhadores que aprenderam na prática e que não possuem formação específica. São trabalhadores que se sujeitam aos ambientes insalubres e inseguros e aos baixos salários pela falta de melhores oportunidades para obtenção de renda para o sustento da casa. A indústria cerâmica é um setor que ainda absorve trabalhadores com pouca ou nenhuma formação educacional. Para muitos é a única opção de trabalho.

Pinheiro (2013) identificou que os moradores do Distrito Cacau Pirêra – local onde se concentram as indústrias cerâmicas de Iranduba – praticam muito mais atividades consideradas modernas, caracterizadas pelo recebimento de renda em dinheiro, sobretudo ligadas ao ramo cerâmico, que as atividades tradicionais de subsistência como a agricultura, o extrativismo vegetal e animal e a criação de animais.

Em Cacau Pirêra, as atividades tradicionais, quando são desenvolvidas, são tidas como forma de complementação da renda e, em alguns casos, as mesmas têm sido vistas como símbolo de atraso, uma espécie de retorno ao passado pelos moradores. Desse modo, a autora registra que muitos são os que preferem trabalhar nas olarias, ainda que de forma precária, sem vínculo empregatício e/ou garantias trabalhistas, que plantar, pescar e caçar.

No mundo do trabalho, os trabalhadores que exercem profissões consideradas mais qualificadas recebem melhores salários e, conseqüentemente, estão menos vulneráveis socialmente apesar de não estarem livres da condição de trabalhador

explorado. Por outro lado, as funções mais especializadas também exigem um maior nível de instrução educacional e técnica do trabalhador. No caso dos trabalhadores oleiros do município de Iranduba, as atividades realizadas não requerem grandes especializações dos trabalhadores, até mesmo porque as fábricas utilizam maquinários bastante arcaicos e técnicas de produção bem antigas.

Os trabalhadores oleiros do município de Iranduba têm pouca qualificação e também recebem baixos salários, conseqüentemente, lidam cotidianamente com problemas de toda ordem, dentre os quais merece destaque: as dificuldades de acesso à saúde, à educação, à moradia, ao saneamento básico, à alimentação, dentre outras políticas públicas e/ou serviços privados. Mesmo aqueles que estão em situação de trabalho formal, com direitos trabalhistas garantidos, passam dificuldades. Os baixos salários são impeditivos da garantia de uma vida digna e farta.

Na tentativa de tornar a vida menos difícil, é comum que os trabalhadores desenvolvam outras atividades para completar suas rendas ou realizem jornadas extras para garantir um salário melhor. O depoimento de um entrevistado é revelador nesse sentido: “Eu trabalhava de domingo a domingo serrando lenha, cheguei a operar moto serra até de noite no escuro, eu cheguei a passar mal e peguei esgotamento físico de tanto trabalhar” (Trabalhador oleiro, Pesquisa de campo).

A vida do trabalhador oleiro não é fácil, além de trabalhar horas a fio numa atividade que exige muito empenho, dedicação e bastante força física, esta não garante um salário capaz de proporcionar acesso às condições de uma vida confortável materialmente. A superexploração dos oleiros do município de Iranduba é evidente. São homens, mulheres e famílias inteiras que se dedicam ao serviço de olaria e, mesmo assim, não conseguem superar as dificuldades mais básicas.

Na sociedade capitalista, o trabalho deixou de ter como principal finalidade a atividade humana criadora, ele se constitui enquanto meio para formar e ampliar o capital. Iamamoto (2007), dialogando com as ideias marxianas, considera que, quanto mais se desenvolve a produção capitalista, mais se alienam as relações sociais de produção e se radicaliza as desigualdades sociais. Nesse movimento, a contínua valorização do capital contribui para a banalização do ser humano e de suas necessidades, o que por sua vez, evidencia as múltiplas expressões da questão social como componente das condições de vida da classe trabalhadora.

A banalização do ser humano e de suas necessidades, que também é chamada de barbárie, faz com que os trabalhadores se mantenham em constante situação de vulnerabilidade social. A palavra vulnerabilidade foi apropriada da área biológica, onde é empregada para indicar a presença de fatores de riscos, ou seja, maior predisposição ao acometimento de doenças e/ou anomalias. Seguindo esta lógica, a vulnerabilidade social deve ser compreendida juntamente com o conceito de risco social, os quais juntos indicam situações de ausência ou dificuldades de acesso à proteção social. A vulnerabilidade e o risco social são sinais reveladores da precarização das condições de vida (SPOSATI, 2009).

A vulnerabilidade social, segundo Sposati (2009), não é puramente uma questão de possuir ou não uma renda em dinheiro, ela se espalha para além da esfera econômica e toma conta de outras dimensões da vida humana, tornando o homem mais suscetível a uma série de riscos, dificuldades e inacessibilidades. Para a autora:

numa sociedade complexa a vulnerabilidade social não é só econômica, ainda que os de menor renda sejam mais vulneráveis pelas dificuldades de acesso aos fatores e condições de enfrentamento a riscos e agressões sociais (p.34).

A vulnerabilidade vai além das problemáticas sociais, ela envolve perdas importantes na esfera cultural, educacional, política etc. No cenário brasileiro contemporâneo, milhares de trabalhadores encontram-se em situação de vulnerabilidade social. A vulnerabilidade social está atrelada à pobreza em seu sentido amplo, não se resume à questão monetária. A condição de vida dos trabalhadores oleiros evidenciou que grande parte deles vive em situação de profunda vulnerabilidade social.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os trabalhadores oleiros em Iranduba, inseridos na moderna economia de mercado, são afetados pela reconfiguração das relações de trabalho em voga na contemporaneidade e também vivenciam situações de informalidade, precarização e vulnerabilidade social.

Os trabalhadores oleiros de Iranduba vivem em condições de pobreza e passam por muitas necessidades: falta de habitações dignas, inexistência de saneamento básico, dificuldades de acesso aos equipamentos de saúde, escolas públicas sucateadas, entre outras. Esta realidade se conecta ao universo mais amplo que estrutura o sistema capitalista de produção.

A flexibilização das leis trabalhistas e a precarização das condições de vida não afetam apenas os trabalhadores da indústria cerâmico-oleira. Estes processos são parte da lógica macroeconômica, que pretendendo aumentar os lucros e restringir os direitos trabalhistas, reforça assim índices de pobreza jamais vistos no mundo.

As indústrias cerâmico-oleiras são responsáveis pela geração de renda para os munícipes de Iranduba. Elas têm um papel fundamental para seus habitantes, marcam a economia, o trabalho e a própria vida dos mesmos. Entretanto, não se pode ignorar que estas se caracterizam pelo trabalho em ambientes insalubres, longas jornadas, baixos salários, informalidade etc.

As indústrias cerâmico-oleiras são importantes para o município de Iranduba e para vida dos trabalhadores oleiros. Entretanto, faz-se necessário colocar em prática medidas de melhoria nas relações e no ambiente de trabalho, o que certamente resultará em mais qualidade de vida para os trabalhadores.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10 ed. Campinas-São Paulo: Cortez, 2005.
- _____. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- BERHING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- D'ANTONA, Raimundo de Jesus Gato et al. Projeto materiais de construção na área Manacapuru-Iranduba-Manaus-Careiro (Domínio Baixo Solimões). Manaus: CPRM – Serviço Geológico do Brasil, 2007.
- IAMAMOTO, Marilda. Serviço Social em Tempo de Capital Fetichado: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.
- KAWAGUTI, Wagner Mitio. Estudo do comportamento térmico de um forno intermitente tipo “paulistinha” utilizada na indústria de cerâmica vermelha (Dissertação). Programa de Pós Graduação em Engenharia Mecânica. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.
- LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil Contemporâneo. 2 ed. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2008.
- MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Sant’Ana. 20ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, l. 1, v 1, 2012.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Anuário estatístico 2014: setor de transformação de não metálicos. Brasília: Secretaria de Geologia Mineração e Transformação Mineral, 2014. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732813/Anuário+Estat%C3%ADstico+do+Setor+de+Tran+sformação+de+Não-Metálicos++2014+-+ano+base+2013_PDF> Acesso em: 2 jan. 2014.
- PINHEIRO, Hamida Assunção. Fronteiras da Vida: o tradicional e o moderno na Amazônia. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2013.
- POCHMANN, Márcio. A metrópole do trabalho. São Paulo: Brasiliense, 2001.
- SINDCER/AM. Sindicato das Indústrias de Olarias do Estado do Amazonas. Olarias perdem 50% da produção com a cheia. Amazonas em Tempo. Manaus, 04 de maio de 2012. Caderno B-Economia, p. B3.
- SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>>. Acesso em: 01 abril de 2013.

VIOLÊNCIA, RACISMO E GENOCÍDIO DA JUVENTUDE NEGRA NO BRASIL

Wilma Lúcia Rodrigues Pessôa

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4786853T7>

RESUMO: Este trabalho analisa a articulação entre o racismo e a violência institucional do Estado Brasileiro na promoção do genocídio da juventude negra como componente estrutural da opressão de classe. Parto da consideração do que foi a constituição do racismo no Brasil suas especificidades e sua relação com o processo de expansão do capitalismo em escala global. Considero que a escalada da violência institucional dirigida a juventude negra expressa uma convergência entre o racismo e controle social, no interesse da burguesia em um momento de crise de acumulação do capital e de crise de hegemonia burguesa.

PALAVRAS-CHAVE: Violência Institucional; Racismo; Estado burguês; hegemonia; classes sociais.

ABSTRACT: This paper analyzes the articulation between racism and the institutional violence of the Brazilian State in promoting the genocide of black youth as a structural component of class oppression. From the consideration of what was the constitution of racism in Brazil its specificities and its relation to the process of expansion of capitalism on a global scale. I believe that the escalation of institutional violence directed at

black youth expresses a convergence between racism and social control, in the interests of the bourgeoisie at a time of crisis of capital accumulation and crisis of bourgeois hegemony.

KEYWORDS: Institutional Violence; Racism; Bourgeois state; hegemony; Social classes.

1 | INTRODUÇÃO

O Brasil se inscreve no mapa da violência mundial hoje como um país onde está em curso um genocídio negro. A anistia Internacional lançou a campanha “Jovem Negro Vivo” e a Câmara dos Deputados instalou em 4 de março de 2015 uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Homicídios de Jovens Negros e Pobres. Os dados são alarmantes, mais da metade das mortes violentas ocorridas em 2015 no Brasil atingiu os jovens e, desses, 70% são negros. Conforme dados da Organização Mundial de Saúde compilados no Mapa da Violência publicado pelo CEBELA (Centro de Estudos Latino-Americanos), no Brasil, entre 2003 e 2012, o número de pessoas brancas mortas por arma de fogo caiu 23% enquanto aumentou em 14,1% o número de pessoas negras vítimas de homicídio no mesmo período. Um novo relatório, também por ele publicado em 2013, registra um aumento de 326% dos homicídios de jovens entre 14 e 25 anos no

período de 1980 a 2011, desses mais de 56% eram negros.

O Atlas da Violência produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, divulgou em 05/06/2016 que, entre 2005 e 2015, aumentou em 18,2% a morte violenta de pessoas negras enquanto entre pessoas não negras esse percentual caiu 12,2%. Assim, a chance de sofrer uma morte violenta é 23,5% maior entre os negros brasileiros.

A maior incidência das mortes violentas entre jovens negros não é, contudo, um fenômeno recente ou isolado. A tendência se combina com a abordagem violenta preferencial sobre os negros por parte das instituições repressivas do Estado que se estende desde o escravismo colonial.

O Brasil tem sua história manchada pelo mais longo período de escravidão negra da história mundial, não bastasse isso, além de jamais ter superado sua condição de economia agroexportadora não se definiu como um país de sólidas tradições democráticas, só para exemplificar, em 126 anos de República 75% dos presidentes dos presidentes governaram sem mandato popular, ou seja, não foram eleitos. Nesse contexto de arcaísmo e autoritarismo é que se pode compreender como as instituições de um Estado que se constitui proclamando-se liberal reproduzem na prática de seus agentes preconceitos ancestrais e o racismo típico da época dos capitães do mato.

2 | DESENVOLVIMENTO

2.1 Brasil de oligarquias e preconceitos

As marcas da escravidão negra no Brasil são irrefutáveis, mas as mesmas podem ser interpretadas por diferentes perspectivas. Desde as que a consideram como um aspecto positivo da cultura brasileira em sua “democracia racial” até as que apontam para uma opressão que se incrustou em todas as instituições sociais reproduzindo o racismo sob distintas formas em todas as situações da vida dos brasileiros. A oposição teórica entre Gilberto Freyre e Florestan Fernandes sobre a “democracia racial brasileira” produziu, no campo acadêmico, um importante debate sobre essa questão. De um lado, Gilberto Freyre se posicionou contrariamente ao racismo científico mas endossou em suas teses a idéia de uma “democracia racial” dentro da sua perspectiva de integração do negro a sociedade brasileira sob o impacto da miscigenação cultural. Conforme cita Guimarães (2001, p. 153), disse Freyre, em discurso no Real Gabinete Português, em 1962:

Meus agradecimentos [...] pela sua presença, vindo ouvir a palavra de quem, adepto da “vária cor” camoniana, tanto se opõe à mística da “negritude” como ao mito da “branquitude”: dois extremos sectários que encontrariam a já brasileiríssima prática da democracia racial através da mestiçagem: uma prática que nos impõe deveres de particular solidariedade com outros povos mestiços. Sobretudo com os do Oriente e os das Áfricas portuguesas. Principalmente com os das Áfricas negras e mestiças marcadas pela presença lusitana.

De outro lado, Florestan Fernandes apoiou-se no estudos sobre as conseqüências da escravidão no Brasil e nos indicadores sociais sobre a situação do negro na sociedade brasileira para negar a dita “democracia racial” e afirmar que tal democracia poderia estar no horizonte do possível mas que ela até então inexistia pois havia, isto sim, um profundo racismo arraigado na sociedade brasileira. Segundo o autor *“Não se entende a situação do negro e do mulato fazendo-se tábula rasa do período escravista e do que ocorreu ao longo da instauração da ordem social competitiva.”* (2007, p. 66)

Da perspectiva crítica marxista é iniludível que a compreensão da violência e do racismo das instituições burguesas passa necessariamente pela consideração da complexidade que esse tema específica traz consigo haja vista as características da constituição histórica do racismo no Brasil.

2.2 Racismo e Violência a partir do Estado Brasileiro e suas vítimas preferenciais

A problemática da relação entre o racismo e classes sociais se inscreve num campo bastante polêmico e cheio de mediações. O caso brasileiro, em particular, revela-se como extremamente complexo dadas as características do processo de constituição do Estado brasileiro no que se refere (1) ao papel do comércio de escravos negros na formação econômica, política, social e cultural do país; (2) à desconstrução jurídico-política das relações escravistas com a abolição da escravatura e, após ela, por fim, (3) ao abandono dos negros à sua própria sorte acompanhada de um processo de abertura e estímulo a imigração de europeus brancos para integrar-se ao mercado de trabalho do país.

A consagração da adesão ao liberalismo capitalista se dá, no Brasil, ainda que precariamente, pela proclamação da República. Num país em que as bases econômicas da dominação capitalista não só se encontravam numa condição embrionária mas desenvolviam-se como forma periférica e subordinada no contexto do capitalismo global, a hegemonia burguesa se equilibrava numa situação de conflito de interesses entre frações de classe burguesa, a saber, grandes latifundiários, burguesia comercial-mercantil, uma incipiente burguesia industrial e representantes do capital estrangeiro que direcionavam ajustes macroeconômicos ao Estado Nacional brasileiro nascente (PERISSINOTO: 1994). Nesse sentido, enquanto aparelho de dominação de classe o recém nascido Estado burguês brasileiro que se apoiaria não só no exercício do poder pela força mas também pelo domínio ideológico, viu este último expressar-se na sobrevivência das tradições patrimonialistas cujas relações forjaram o caráter das elites oligárquicas com todos os preconceitos e corrupções que as caracterizaram.

A inserção dos negros nessa moderna sociedade brasileira é emblemática:

O Treze de Maio não é uma data apenas entre outras, número neutro, notação cronológica. É o momento crucial de um processo que avança em duas direções. Para fora: o homem negro é expulso de um Brasil moderno, cosmético, europeizado. Para dentro: o mesmo homem negro é tangido para os porões do capitalismo nacional, sórdido, brutesco. O senhor liberta-se do escravo e traz ao seu domínio o assalariado, migrante ou não. Não se decretava oficialmente o exílio do ex-cativo,

mas este passaria a vivê-lo como um estigma na cor da sua pele. (BOSI: 1992, p. 271)

A produção teórica sobre a complexidade das questões étnico-raciais no Brasil conquistou maior espaço na última década, contribuiu fortemente para isso a introdução das cotas nas universidades e a maior inserção do negro na produção de conhecimento acerca da temática do racismo.

Da literatura que revisamos até aqui, os autores que articulam as especificidades da representação social do negro na sociedade com as desigualdades sociais geradas pelas relações de exploração fornecem o melhor instrumental de análise para que possamos definir o papel do racismo institucional na configuração de um modelo de intervenção do Estado junto à população negra. Além dos já enunciados ao longo desse projeto cito também, dentre outros, Andreilino Campos, Ana Luiza Pinheiro Flauzina, Amilcar Araújo Pereira e Sidnei Chalhoub. Há também uma produção teórica estrangeira de grande importância nos estudos sobre racismo, das quais destaco, em particular, o trabalho de Frantz Fanon, ancorada na crítica do colonialismo rumo a análise da violência como via de ruptura contra a dominação colonial.

2.3 O atual quadro do racismo estrutural e institucional no Brasil

A ideia de uma democracia racial que se constituía a partir de algumas abordagens teóricas produzidas no campo da academia e que interpretava as relações raciais no Brasil como pautadas pela cordialidade começa a perder espaço a partir do final dos anos 80 do século XX com o avanço da luta pela igualdade racial no contexto da redemocratização.

O racismo brasileiro, enquanto ideologia, transitou da legitimação científica eugenista a “pacificação teórica” do “racismo cordial”. A força da ideologia da democracia racial foi assimilada até por representantes do movimento negro como Abdias Nascimento, que afirmou num evento em 1968:

(...) considerando que o Brasil é uma comunidade nacional onde tem vigência os mais avançados padrões de democracia racial, apesar da sobrevivência, entre nós, de alguns restos de discriminação. (NASCIMENTO: 1968, p.56)

A ditadura militar incorporou o discurso da democracia racial e o impôs em detrimento do movimento que a antecederia e que rumava para um amadurecimento do reconhecimento e do combate ao racismo por movimentos políticos dos negros e dos partidos de esquerda. Nesse período Abdias reposicionou-se sobre a questão em sua obra “O Genocídio do Negro Brasileiro, em 1978, defendendo uma democracia pluri-racial.

Durante a ditadura os movimentos de minorias eram tratados no mesmo rol do movimento geral de enfrentamento ao regime, como prática subversiva. Para além do autoritarismo da ditadura, dentro da própria esquerda o movimento negro não tinha grande espaço, os movimentos organizados da luta contra a ditadura contaram com importantes militantes negros mas pouco espaço foi dado a memória desses

lutadores. Hoje ocorre um resgate histórico e político dessa participação recuperando a importância de membros da resistência como Oswaldão (guerrilheiro no Araguaia), Santos Dias (presidente do sindicato dos metalúrgicos de Santo André, assassinado em frente ao sindicato), João Rodrigues da Silva (metalúrgico assassinado com um tiro pela polícia durante uma negociação de greve), dentre outros.

A ditadura deixou como uma de suas heranças autoritárias a militarização da polícia e a definição dos chamados autos de resistência. Criada em 1969 através de decreto, a Polícia Militar se definiu como força auxiliar do exército, tal caracterização se preservou na Constituição de 1988. Os autos de resistência serviram para caracterizar o assassinato dos “inimigos” do sistema como uma ação de “defesa” da polícia ante a

resistência armada da vítima, foi regulado em 1969 e em 1974 foi alterado no sentido de proibir a prisão em flagrante de policial por morte em confronto. Incrementada pela guerra às drogas e as necessidades do capital especulativo na área urbana, o recurso aos autos de resistência como racismo institucional se evidencia cada vez mais nas últimas duas décadas:

O número de homicídios de jovens brancos (15 a 24 anos) caiu significativamente no período entre 2002 e 2008, passando de 6.592 para 4.582, uma queda de 30% em seis anos. Entre os jovens negros, os homicídios passaram de 11.308, em 2002, para 12.749, em 2008, um aumento de 13%. Com isso, a brecha de mortalidade entre brancos e negros cresceu 43%. Isso comprova que não se podem trabalhar os dados de homicídio sem levar em consideração o corte racial, uma questão central para a democracia brasileira.

“Entre 1997 e 2012, o estado do Rio de Janeiro alcançou a marca de 12.560 “autos de resistência” (mortes de civis resultantes de ação policial). Um levantamento feito pelo sociólogo Ignacio Cano, na década de 1990, mapeou que as mortes decorrentes das ações policiais se concentram em favelas. Entre os casos analisados, quase a metade dos corpos recebeu quatro disparos ou mais, e 65% dos cadáveres apresentavam pelo menos um tiro nas costas ou na cabeça, configurando a prática de execuções sumárias¹.

Já nos anos 80 inicia-se o que Wacquant chamou de passagem do Estado Previdenciário para o Estado Penitenciário nos EUA, paradigma punitivo que se irradia pelo mundo e que encontra a fácil adesão do Estado brasileiro, dadas as suas características históricas. Considerando os preconceitos incrustados nas instituições do Estado, tais medidas fortaleceram os instrumentos para a abordagem violenta dos grupos historicamente preferenciais do aparato repressivo do Estado brasileiro, os pobres e os negros. O coroamento desse processo se evidencia pela ênfase das políticas de segurança pública na chamada “Guerra as Drogas”, procedimento que deslanchou uma onda de violência sem precedentes nas áreas pobres das grandes cidades, voltada para o varejo da distribuição das drogas que recruta a maioria de seus agentes entre as populações mas carentes, justamente aquelas em que a concentração da população negra é maior pelas razões históricas já mencionadas. Não me deterei nesse momento num aprofundamento mais pormenorizado da relação

1. Publicado em de <https://diplomatie.org.br/print.php?tipo=ar&id=1520>. Consultado em 22.02.2016

entre a criminalização das drogas e o massacre de negros nas periferias mas quero demarcar aqui a importância de não se negligenciar esse tema, uma vez que se pretende compreender a escalada genocida que impacta a vida dos negros e pobres do país.

A chamada 'guerra às drogas' passa a ser um recrutador eficaz de clientela para a letalidade do nosso sistema penal. Não é mera coincidência 'que a política criminal de drogas hegemônica no planeta se dirija aos pobres globais indiscriminadamente: sejam eles jovens favelados do Rio, camponeses na Colômbia ou imigrantes indesejáveis no hemisfério norte' (...) Assim, a expressão 'guerra às drogas' soa como uma metáfora, pois oculta que, como toda guerra, está voltada para atingir pessoas identificadas como inimigas. (ZACCONE, 2015, 139)

Nesse sentido, a Polícia Militar tem tido, até hoje um papel estratégico no controle dos diferentes grupos no espaço, especialmente nas cidades, vide, por exemplo, a sua atuação nas Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. As Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, vem de encontro a uma concepção militarizada de segurança pública que se volta contra a população pobre, que reedita a limpeza étnica extra-oficial na forma de uma política institucionalizada. Os territórios passam a ser demarcados numa perspectiva de “enfrentamento ao inimigo” sob o eufemismo do termo “pacificação”. Atende tanto a política de contenção de classe, como atende a segregação espacial e a legitimação do extermínio. No Brasil, as grandes capitais já apresentam níveis crescentes de violência policial com a elevação das mortes em autos de resistência e os desaparecimentos de jovens negros nas áreas pobres e da periferia, a introdução das UPPs fez decair durante algum tempo os índices de violência letal nas áreas pobres ao mesmo tempo que aumentou o número de crianças, adolescentes e jovens negros, um indicador do tipo de violência que se introduz nas “áreas pacificadas, conforme noticiado pelo UOL: “Dados do ISP (Instituto de Segurança Pública) mostram que houve aumento no número de desaparecimentos nas 18 primeiras comunidades que receberam UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora), no período entre 2007 e 2012.”²

A ideologia dominante voltada para a idéia de uma miscigenação diluidora de tensões foi confrontada pelo realismo das práticas racistas inscritas no cotidiano das instituições do Estado burguês brasileiro. A análise teórica da violência contra a população negra alcançou uma elaboração teórica mais clara e engajada graças a incessante luta dos negros contra o racismo e inserção no mundo acadêmico de modo crítico e contra-hegemônico ante as abordagens predominantes eurocentristas da questão racial.

O Brasil pós-ditadura militar transita ainda por uma precária e lenta chamada “redemocratização”, caracterizada pelo controle burguês do processo. Do final dos anos 90 para cá houve um impulso no atendimento das demandas do movimento negro pela introdução governamental de algumas políticas afirmativas e anti-racistas,

2. Publicado em 03/08/2013 em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/08/03/desaparecimentos-aumentaram-em-favelas-do-rio-apos-inicio-das-hpps.htm?cmpid=copiaecola>. Consultado em 22/04/2016.

mas o mundo e o país enfrentam um momento de crise capitalista e de acirramento da opressão de classe. Nesse contexto é que se verifica a busca pela restauração da hegemonia burguesa em meio a crise do regime de acumulação neoliberal do capitalismo. Conforme a análise de Gramsci sobre o Ascenso do fascismo, os momentos de crise de hegemonia a burguesia busca seu fortalecimento chamando a participação de setores ultraconservadores, identificados com as tradições “aristocráticas”. No caso da plutocracia brasileira essas tradições incluem um forte componente racista. Por outro lado, a confrontação recente dos preconceitos mais arraigados das elites sociais e políticas do país pela aplicação de políticas de inclusão e reparação dos negros suscitaram não apenas a escalada do ódio contra as minorias em geral como numa reação racista de caráter fascista materializada em violência civil contra negros nas ruas e nas redes sociais como no recrudescimento da combinação do racismo institucional com a violência institucional, o qual se expressa no genocídio da juventude negra, fato reconhecido e denunciado internacionalmente.

O Brasil mata 30 mil jovens por ano, destes quase 80% eram negros, segundo dados do Mapa da Violência 2014. O extermínio da juventude negra será denunciado nesta sexta-feira, dia 20, às 10h, em audiência sobre na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), em Washington.³

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capitalismo, em sua fase neoliberal, precisou, de um lado, destruir qualquer resquício de políticas públicas e sociais e deixá-las todas disponíveis para serem exploradas pelo setor privado como “serviços”, da saúde a educação; de outro lado, dadas as condições cada vez mais opressivas e precárias impostas aos segmentos mais pobres da classe trabalhadora, o neoliberalismo precisou também incrementar seus instrumentos de controle social para assegurar a contenção das “classes perigosas”. No contexto brasileiro essa movimentação convergiu com processos e características específicas da constituição histórica do Estado brasileiro, um Estado que preserva em suas entranhas as marcas do autoritarismo e de preconceitos de toda a ordem, dentre os quais se inclui um preconceito estrutural violento que é o racismo.

A incidência da violência entre os jovens negros se relaciona com duas vertentes, a tradição do racismo presente nos padrões de sociabilidade brasileira e as políticas de contenção de classe legitimadas pela política de “guerra às drogas”. Os agentes de Estado reproduzem o caráter de classe e o elitismo das suas instituições, agentes esses cuja sociabilidade é perpassada pela sociabilidade do conjunto da sociedade brasileira com seus preconceitos e contradições. Um elemento tem servido de apoio fundamental na legitimação letal do racismo institucional, sem ele a sociedade não

3 . Publicado em <http://global.org.br/programas/extermínio-da-juventude-negra-letalidade-policia-e-violacao-a-vida-no-sistema-socioeducativo-sao-denunciados-a-organizacao-dos-estados-americanos-oea-nesta-sexta-feira-20/> .Consultado em 17.05.2015

repercutiria com tanta intensidade a um clamor punitivo de caráter tão violento e racializado, trata-se das corporações de mídia. As mídias atuaram, desde os anos 80, aqui no Brasil, como um verdadeiro poder paralelo de apoio a pauta do aumento da violência estatal, difundindo o medo através da espetacularização da violência, pela imposição de uma pauta convertida em programas diários cujo tema central é a violência cotidiana das cidades. Incita o medo e o ódio que servem de estofos ao frenesi do cidadão comum por um Estado punitivo, com leis severas e tolerante para com práticas violentas de seus agentes e dela mesma, como execuções e os linchamentos.

O que vemos, a partir dos exemplos infracitados e de tantos outros, é que a mídia estigmatiza a juventude, em especial os jovens negros, pobres e moradores da periferia. Ela os coloca numa invariável posição de criminosos. É como se a eles fosse vetado o direito a fazer outra coisa que não se envolver com tráfico de drogas, violência e crimes. O jovem oriundo das classes menos favorecidas, além de tantos direitos não respeitados, também não tem acesso ao direito à comunicação. Não se vê nos meios massivos, (salvo em casos de violência e tráfico de drogas) e tão pouco tem acesso à produção de informação.⁴

Nesse sentido, as lutas do movimento negro, e seu aliançamento com uma pauta que denuncie os fundamentos e o caráter da violência que extermina a juventude negra, atua como discurso contra-hegemônico na perspectiva da superação não só do racismo, mas das desigualdades subjacentes a todas as sociedades de classe. Todos os espaços tem sido ocupados nessa luta, das ruas às redes sociais. A disputa está na periferia, nas áreas nobres e nos espaços antes reservados aos brancos, como as universidades. Sem a emancipação humana, nenhuma forma de perseguição, seja ela de cor, gênero ou de classe, será possível.

O desafio dessa luta se complexifica dadas as tendências de hegemonia da ultradireita que se desenham no horizonte político brasileiro neste ano de 2018, o que representa uma pauta regressiva do ponto de vista não só político mas civilizatório que coloca em risco todas as conquistas obtidas pelas minorias discriminadas, particularmente a população negra periferia. As perdas que se apresentam no horizonte abarcam desde um recrudescimento ainda maior da política estatal violenta contra as periferias até a eliminação das cotas sociais para negros e pardos. Há portanto, um imenso trabalho a ser feito para reverter essa tendência por parte de toda a sociedade comprometida com a defesa da vida e o combate ao racismo.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Vera Malaguti. (org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BOSI, A. **Dialética da Colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha (orgs.). **Até o último homem**. São Paulo:

4. Extraído em 14.01.2016 de http://www.usp.br/anagrama/Silva_Juventude.pdf

Boitempo, 2013.

CAMPOS, Andreilino. **Do quilombo à favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CANO, Ignácio; SANTOS, Nilton. **Violência letal, renda e desigualdade no Brasil.** 2. Ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2007.

CRUZ, Marcus Vinícius G. da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Homicídios no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

D'ÉLIA FILHO, Orlando Z. **Indignos de Vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Revan, 2015.

D'ÉLIA FILHO, Orlando Z. **Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas.** Rio de Janeiro: Revan, 2014.

FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos.** 2. ed. São Paulo: Global, 2007.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio A. **Racismo e anti-racismo no Brasil.** São Paulo: 34, 1999.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio A. Democracia racial: o ideal, o pacto e o mito. **Novos Estudos CEBRAP**, Nov. 2001, p. 147-162.

KUCINSKI, Bernardo et al. **Bala Perdida: A violência policial no Brasil e os desafios para sua superação.** São Paulo: Boitempo, 2015.

MOURA, Clóvis. **Brasil: as raízes do protesto negro.** São Paulo: Global, 1983.

OLIVEIRA, Reinaldo José (org.). **A Cidade e o Negro no Brasil: cidadania e Território.** São Paulo: Alameda, 2013.

PEDRAZZINI, Yves. **A violência das cidades.** Petrópoles: Vozes, 2006. PERISSINOTTO, Renato M. **Classes dominantes e hegemonia na República Velha.** Campinas: UNICAMP, 1994.

RAMOS Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela: do mito a origem a favela.com.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

WACQUANT, Loïc. **As duas faces do gueto.** São Paulo: Boitempo, 2008.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004. (Coleção Pensamento Criminológico).

WACQUANT, Loïc. **Onda punitiva: o novo governo da insegurança social.** Rio de Janeiro, Revan, 2007

WACQUANT, Loïc. **Os condenados da cidade: estudo sobre marginalidade avançada.** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SOBRE A ORGANIZADORA

SOLANGE APARECIDA DE SOUZA MONTEIRO Mestra em Processos de Ensino, Gestão e Inovação pela Universidade de Araraquara - UNIARA (2018). Possui graduação em Pedagogia pela Faculdade de Educação, Ciências e Letras Urubupunga (1989). Possui Especialização em Metodologia do Ensino pela Faculdade de Educação, Ciências e Letras Urubupunga (1992). Trabalha como pedagoga do Instituto Federal de São Paulo campus São Carlos (IFSP/ Câmpus Araraquara-SP). Participa dos núcleos: -Núcleo de Gêneros e Sexualidade do IFSP (NUGS); -Núcleo de Apoio às Pessoas com Necessidades Educacionais Específicas (NAPNE). Desenvolve sua pesquisa acadêmica na área de Educação, Sexualidade e em História e Cultura Africana, Afro-brasileira e Indígena e/ou Relações Étnico-racial.

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/5670805010201977>

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-148-0



9 788572 471480