



Thaislayne Nunes de Oliveira
(Organizadora)

Política Social e Gestão de Serviços Sociais

 Atena
Editora

Ano 2019



Thaislayne Nunes de Oliveira
(Organizadora)

Política Social e Gestão de Serviços Sociais

 **Athena**
Editora

Ano 2019

2019 by Atena Editora
Copyright © Atena Editora
Copyright do Texto © 2019 Os Autores
Copyright da Edição © 2019 Atena Editora
Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Diagramação: Karine Lima
Edição de Arte: Lorena Prestes
Revisão: Os Autores



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

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

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Faria – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie di Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Julio Cândido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
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. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

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

P769 Política social e gestão de serviços sociais [recurso eletrônico] /
Organizadora Thaislayne Nunes de Oliveira. – Ponta Grossa, PR:
Atena Editora, 2019.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: Word Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7247-756-7
DOI 10.22533/at.ed.567192511

1. Política social. 2. Serviços sociais. I. Oliveira, Thaislayne
Nunes de.

CDD 361

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

Conforme uma tendência verificada em escala mundial, a proteção social brasileira teve sua trajetória histórica fortemente influenciada pela desigualdade social advinda da expansão do capitalismo industrial e por crescentes lutas dos trabalhadores nos séculos XIX e XX. Porém, destacam-se as especificidades e contextos inerentes de cada região. A realidade brasileira historicamente foi permeada por contradições sociais e econômicas, que tem forte impacto na condução e execução das políticas sociais.

A política social e os bens e serviços sociais emergem das relações sociais de uma sociedade em constante transformação e são produtos de uma arena de conflitos, ao mesmo tempo em que buscam consenso reproduzem a manutenção da ordem e do controle. Logo, a compreensão destes conceitos implica necessariamente em considerar as relações de tempo e espaço da sociedade, assim como a conjuntura econômica, social, cultural e política.

Esta coletânea intitulada “Política Social e Gestão dos Serviços Sociais” apresenta reflexões acerca da concepção da Política Social e da Gestão dos Serviços Sociais, e, questões transversais que influenciaram a concepção, transformação e os movimentos sociais para o seu aprimoramento. Os autores utilizam diferentes metodologias, tais como: revisões bibliográficas, análise documental, abordagens técnicas e qualitativas, pesquisa de campo com entrevistas e estudos de casos. Cabe ressaltar, que a variedade das discussões asseguradas neste exemplar, que é composto por vinte e três artigos, é também intrínseca a configuração do próprio desenrolar da política social, que perpassa por diferentes meandros e tem uma infinidade de possibilidades e desdobramentos.

Este livro reúne uma coletânea de artigos, que foram subdivididos em dois blocos centrais. O primeiro bloco é composto pela contextualização da política social e por reflexões sobre sua influência no processo de trabalho do Assistente Social. Assim, os autores realizam ponderações acerca da conjuntura de institucionalização da política social, com apontamentos sobre o contexto histórico do desenvolvimentismo e pós-desenvolvimentismo na América Latina e elucidação do desmantelamento das políticas sociais na contemporaneidade. Trata-se de uma obra plural, que inclui análises sobre interlocução da política social junto ao processo de trabalho do Assistente Social, abordando mercado de trabalho, a autonomia profissional e reflexão acerca da influência do coronelismo, clientelismo, assistencialismo e da religião no Serviço Social, que são eixos fundamentais para pensar a estruturação desta profissão.

No segundo bloco os autores discorrem sobre políticas sociais públicas, como: Política de Assistência Social, Adolescentes e Jovens, Sistema Penal - Segurança Pública, Racial, Habitação e Saúde. Para tanto, analisam aspectos sobre a pobreza e a conformação da Assistência Social como política pública, abordando inclusive a estruturação da Política Nacional de Assistência Social, do Sistema Único de

Assistência Social e demonstrando variadas experiências locais. Esse conjunto de inquietações foi primordial para adentrar a discussão sobre os adolescentes, jovens e as famílias, que foi analisado sob a ótica da Proteção Social Básica, ato infracional, medidas socioeducativas e do processo de desligamento dos jovens, institucionalmente acolhidos, ao completarem a maioridade.

Na sequência, o livro apresenta uma análise sobre o sistema penal na sociedade capitalista, que possibilitou a discussão sobre os desafios da desigualdade racial, e também foi explanada a situação dos refugiados acolhidos no Brasil e a perpetuação do racismo. Além disso, a obra contempla a discussão sobre a desigualdade socioespacial, incluindo ponderações sobre a conformação dos espaços urbanos, do direito à cidade e das implicações do Programa de Aceleração do Crescimento. E, por fim exibe distintas pesquisas realizadas, que versam sobre a avaliação de desempenho, análises documentais, análise da percepção dos gestores sobre programa do Governo Federal e pesquisas com enfoque nas políticas de saúde.

Ressalto que, na atualidade, os ataques e cortes das verbas para a Educação Pública influem diretamente na restrição do desenvolvimento dos projetos, que indicam à limitação da realização da pesquisa e do alcance dos necessários resultados. Considerando a fragilidade deste cenário torna-se ainda mais essencial visibilizar os estudos técnicos científicos, sobretudo pelos resultados, que são engendrados as lutas sociais e buscam a manutenção e execução das políticas sociais e dos serviços sociais.

Thaislayne Nunes de Oliveira

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO E PÓS-DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DOS DISCURSOS CIENTÍFICOS E PRÁTICAS SOCIAIS EMERGENTES NA AMÉRICA LATINA EM SUAS BASES DECOLONIAIS	
Mariza Ferreira da Silva	
DOI 10.22533/at.ed.5671925111	
CAPÍTULO 2	13
O DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA CONTEMPORANEIDADE	
Thaynara Moreira Botelho	
DOI 10.22533/at.ed.5671925112	
CAPÍTULO 3	23
PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO SOBRE POLÍTICA SOCIAL NO SERVIÇO SOCIAL	
Angela Kaline da Silva Santos	
Lucicleide Cândido dos Santos	
Bernadete de Lourdes Figueiredo de Almeida	
DOI 10.22533/at.ed.5671925113	
CAPÍTULO 4	35
MERCADO DE TRABALHO, TRABALHO E AUTONOMIA RELATIVA DO ASSISTENTE SOCIAL	
Carlos Antonio de Souza Moraes	
Gabriela Mendes Moreira Schocair	
DOI 10.22533/at.ed.5671925114	
CAPÍTULO 5	48
OS REBATIMENTOS DA POLÍTICA CORONELISTA NA ATUAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA BAIXADA FLUMINENSE	
Adriano Pereira Basilo de Oliveira	
Erica Silva de Oliveira	
Vaniele Soares da Cunha Copello	
DOI 10.22533/at.ed.5671925115	
CAPÍTULO 6	62
SERVIÇO SOCIAL E RELIGIÃO/RELIGIOSIDADE: ANÁLISE CRÍTICA DE UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA	
Vinicius Pinheiro de Magalhães	
DOI 10.22533/at.ed.5671925116	
CAPÍTULO 7	74
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – ENTRE O TRABALHO PROFISSIONAL PRECÁRIO E A PRECARIZAÇÃO DOS SERVIÇOS	
Lívia Daniela de Brito Berlandi	
Leana Oliveira Freitas	
DOI 10.22533/at.ed.5671925117	

CAPÍTULO 8	84
O SUAS NA CONTEMPORANEIDADE: ENTRE AS LÓGICAS DO APERFEIÇOAMENTO E DA RESTRIÇÃO	
Poliana de Oliveira Carvalho	
Solange Maria Teixeira	
DOI 10.22533/at.ed.5671925118	
CAPÍTULO 9	95
POBREZA, VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL NO BAIXO AMAZONAS	
Dayana Cury Rolim	
DOI 10.22533/at.ed.5671925119	
CAPÍTULO 10	107
AS DESIGUALDADES SOCIAIS QUE AFETAM JOVENS E SUAS FAMÍLIAS NO BRASIL EM TEMPOS NEOLIBERAIS E O TRABALHO SOCIAL DO SCFV ARTICULADO AO PAIF	
Rosilene Marques Sobrinho de França	
DOI 10.22533/at.ed.5671925110	
CAPÍTULO 11	118
O ATO INFRACIONAL E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NA CONTEMPORANEIDADE	
Dora Susane Fachetti Miôtto	
Maria José Coelho dos Santos	
Eliaidina Wagna Oliveira da Silva	
César Albenes de Mendonça	
DOI 10.22533/at.ed.5671925111	
CAPÍTULO 12	130
PERSPECTIVAS ACERCA DO PROCESSO DE DESLIGAMENTO INSTITUCIONAL DE JOVENS AO COMPLETAREM A MAIORIDADE, NO INTERIOR DO RIO GRANDE DO SUL	
Carol Colpo Gubert	
Bianca Gonçalves de Carrasco Bassi	
Daniela Tonús	
DOI 10.22533/at.ed.5671925112	
CAPÍTULO 13	145
A EVOLUÇÃO DO SISTEMA PENAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA	
Andressa Silva Veloso	
DOI 10.22533/at.ed.5671925113	
CAPÍTULO 14	156
OS DESAFIOS DA INCLUSÃO RACIAL E AS AÇÕES AFIRMATIVAS	
Eliaidina Wagna Oliveira da Silva	
Maria José Coelho dos Santos	
Marcelo da Fonseca Ferreira da Silva	
Dora Susane Fachetti Miotto	
Marcelo Plotegher Campinhos	
César Albenes de Mendonça Cruz	
DOI 10.22533/at.ed.5671925114	

CAPÍTULO 15	167
REFUGIADOS CONGOLESES: A EVIDENCIACÃO DO RACISMO NO BRASIL	
Suellen Felix Nascimento	
DOI 10.22533/at.ed.56719251115	
CAPÍTULO 16	178
REFLETINDO SOBRE A INSERÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NOS PLANOS DIRETORES	
Sueli do Nascimento	
Celena Pereira Rabello	
DOI 10.22533/at.ed.56719251116	
CAPÍTULO 17	188
A CONSTITUIÇÃO DO ESPAÇO URBANO E AS EXPRESSÕES DAS DESIGUALDADES	
Marcelo da Fonseca Ferreira da Silva	
Maria José Coelho dos Santos	
Eliaidina Wagna Oliveira da Silva	
Marcelo Plotegher Campinhos	
César Albenes de Mendonça Cruz	
DOI 10.22533/at.ed.56719251117	
CAPÍTULO 18	199
INVESTIMENTOS PÚBLICOS E VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA EM ÁREA DE ZEIS: MORADIAS DE ALUGUEL NA COMUNIDADE DA SERRINHA, FLORIANÓPOLIS-SC	
Raquel Soares	
DOI 10.22533/at.ed.56719251118	
CAPÍTULO 19	212
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: UM DIFERENCIAL PARA ATUAÇÃO DOS COLABORADORES DO RAMO IMOBILIÁRIO	
Fernando Cavalheiro Silva Da Roza	
Nadya Regina Bilibio Antonello	
Claudia Aline de Souza Ramser	
Letícia Marasca	
Steffani Nikoli Dapper	
Luis Felipe Dias Lopes	
DOI 10.22533/at.ed.56719251119	
CAPÍTULO 20	233
PERCEPÇÃO DE GESTORES MUNICIPAIS DE SAÚDE DA FOZ DO RIO ITAJAÍ SOBRE O PANORAMA DO PROVIMENTO DO MAIS MÉDICOS	
Marlon Gibb Barreto Zimmer	
Rita de Cássia Gabrielli Souza Lima	
DOI 10.22533/at.ed.56719251120	

CAPÍTULO 21 246

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DE SERVIÇO DE SAÚDE (PGRSS) DE UMA GRANDE REDE DE FARMÁCIAS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Thâmara Carollyne de Luna Rocha
Amanda Bastos Castro
Djalma Coriolano da Silva Júnior
Rodrigo Lisboa Nunes de Oliveira
Maria Cleciene Fontes de Oliveira Thomaz
Débora Dolores Souza da Silva Nascimento
Stéfani Ferreira de Oliveira
Maria Joanellys dos Santos Lima
Williana Tôrres Vilela
Karolynne Rodrigues de Melo
Pedro José Rolim Neto
Rosali Maria Ferreira da Silva

DOI 10.22533/at.ed.56719251121

CAPÍTULO 22 259

INTERVENÇÕES PARA USUÁRIOS DE DROGAS BASEADAS NA ABORDAGEM COGNITIVO-COMPORTAMENTAL

Ana Maria da Silva Gomes

DOI 10.22533/at.ed.56719251122

CAPÍTULO 23 268

A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO NO ENFRENTAMENTO DE QUESTÃO SOCIAL: CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO

Rosângela Nascimento Santos

DOI 10.22533/at.ed.56719251123

CAPÍTULO 24 280

ATENÇÃO AO CÂNCER DE MAMA: A SISTEMATIZAÇÃO DAS MEDIDAS ORGANIZATIVAS PARA SEU CONTROLE NO BRASIL

Thaislayne Nunes de Oliveira
Mônica de Castro Maia Senna

DOI 10.22533/at.ed.56719251124

SOBRE A ORGANIZADORA..... 292**ÍNDICE REMISSIVO** 293

TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO E PÓS-DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DOS DISCURSOS CIENTÍFICOS E PRÁTICAS SOCIAIS EMERGENTES NA AMÉRICA LATINA EM SUAS BASES DECOLONIAIS

Mariza Ferreira da Silva

Universidade Federal do Paraná. Programa de
Pós-Graduação em Geografia

Curitiba – Paraná

RESUMO: O trabalho tem como objetivos apresentar uma análise sobre as teorias do desenvolvimento e pós-desenvolvimento nos discursos e práticas sociais emergentes na América Latina e identificar fundamentos históricos de influências filosóficas, antropológicas, sociológicas e político-econômicas nas análises geográficas sobre o desenvolvimento. A metodologia possibilitou estabelecer nexos teórico-conceituais na investigação do discurso científico contemporâneo e na análise da problemática econômica espacial, no contexto da globalização e da teoria social crítica. Permitiu a troca de experiências no campo acadêmico, com a (con) vergência e a (di) vergência de ideias entre pesquisadores das áreas de Geografia, História, Ciências Sociais, Direito, Arquitetura, Saúde e Pedagogia com o intuito de construir coletivamente práticas reflexivas. A análise

da diversidade de práticas emergentes e experiências de movimentos sociais libertários e condizentes ao “*buen vivir*” na América Latina auxiliou no processo de compreensão das origens da cultura latino-americana, da sociedade e dos grupos sociais em processo de luta e resistência contra as formas opressoras de vida. A síntese analítico-reflexiva esclareceu conceitos sobre o desenvolvimento, visando práticas sociais para além do conflito e para a análise da conjuntura política e social – porta aberta para as teorias decoloniais em processos de difusão na América Latina e no sistema-mundo globalizado. O trabalho enfatizou o saber mundializado sob outras bases e formas de desenvolvimento, em consonância com a teoria social e com o pensamento latino-americano que se constrói e se transforma coletivamente, por meio de práticas reflexivas.¹

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento e Pós-desenvolvimento – Discursos e Práticas Emergentes - Teorias Decoloniais na América Latina

¹ Esse artigo, adaptado para esse livro, foi aprovado e apresentado oralmente no XXXI CONGRESO ALAS: Las encrucijadas abiertas de América Latina. La sociología en tiempos de cambio – Congreso promovido pela Asociación Latinoamericana de Sociología, realizado em dezembro de 2017, na cidade Montevideo - Uruguay. Encontra-se publicado, originalmente, nos Anais do referido congresso. A autora agradece a CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela concessão de bolsa de doutorado, por mérito.

DEVELOPMENT AND POST DEVELOPMENT THEORIES: AN EPISTEMOLOGICAL ANALYSIS OF SCIENTIFIC DISCOURSES AND EMERGING SOCIAL PRACTICES IN LATIN AMERICA ON THEIR DECOLONIAL BASIS

ABSTRACT: The objective of this paper is to present an analysis of development and postdevelopment theories in emerging social discourses and practices in Latin America and to identify historical foundations of philosophical, anthropological, sociological and political-economic influences in geographical analyzes of development. The methodology made it possible to establish theoretical and conceptual links in the investigation of contemporary scientific discourse and in the analysis of spatial economic problems, in the context of globalization and critical social theory. It allowed the exchange of experiences in the academic field, with (con) and (di) vergence of ideas among researchers from the areas of Geography, History, Social Sciences, Law, Architecture, Health and Pedagogy in order to collectively build reflective practices. The analysis of the diversity of emerging practices and experiences of libertarian social movements that fit the “buen vivir” in Latin America helped in the process of understanding the origins of Latin American culture, society and social groups in the process of struggle and resistance against oppressive forms of life. The reflexive-analytic synthesis clarified concepts about development, aiming at social practices beyond conflict and for the analysis of the political and social conjuncture - an open door for decolonial theories in diffusion processes in Latin America and the globalized world-system. The work emphasized globalized knowledge under other bases and forms of development, in line with social theory and Latin American thought that is built and transformed collectively through reflective practices.

KEYWORDS: Development and Postdevelopment - Emerging Discourses and Practices - Decolonial Theories in Latin America

1 | INTRODUÇÃO

A síntese, resultado da análise epistemológica do discurso científico contemporâneo fundamentado nas abordagens da Teoria Social Crítica, da Antropologia do Desenvolvimento e das Teorias Decoloniais objetivou compreender a problemática espacial socioeconômica, no processo de globalização e na formação histórica do mundo contemporâneo com foco para a evolução do pensamento latino-americano. Fundamentou-se em perspectiva de investigação bibliográfica que examinasse, esclarecesse e refletisse sobre a visão antropológica e histórico-social dos vocábulos referentes aos conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, cuja essência original encontra-se no paradigma eurocentrista de “ideia/força”, exclusiva da modernidade, para os domínios do pensamento e da ação. Ou seja, de indução ideológica ao progresso e ao fortalecimento do sistema capitalista como formas coloniais do poder e do saber.

O problema em questão é a leitura geográfica do desenvolvimento focada na escala macroeconômica do sistema-mundo, que passa do modelo hegemônico

desenvolvimentista de progresso universal moderno, ao mundo multiescalar contemporâneo. Diante da problemática, a pergunta é: Como mapear o mundo multiescalar contemporâneo, sem dissimular o real sociocultural vivido e seu devir, em uma matriz cartográfica que não induza a geometrização do espaço?

A tese que se coloca aqui é buscar referência em outras escalas sociais de estudo – as analíticas, que transcendam as matemático-cartográficas – sejam elas histórico-antropológicas, sociológicas, econômicas, políticas ou fenomenológicas, mas que sejam capazes de mapear para além do hegemônico, outros mundos num só.

A Geografia é uma ciência que visa analisar relações dinâmicas de fenômenos espaciais – físicos e humanos – dotados de múltiplas variáveis acopladas a outras ciências. Entende-se que, escala, não deve ser vista apenas do ponto de vista cartográfico, mesmo quando se trata de Geografia. Cartografia e Geografia são ciências relevantes que tentam demonstrar fenômenos espaciais, mas têm enfoques analíticos distintos.

Neil Smith (2000), por exemplo, analisou os “contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica” para falar do “espaço da diferença”, no mundo contemporâneo. Milton Santos (2001), em sua obra Economia Espacial, apresentou um volume de ensaios escritos, traçando um mapa analítico do subdesenvolvimento e da pobreza, dos espaços e dominação, das formas geográficas que já difundiam o capital e mudavam as estruturas sociais, sem precisar usar a geometrização do espaço, em um cartograma escalar. E assim, tantos outros intelectuais e cientistas, geógrafos e não geógrafos conseguiram abstrair a essência de fenômenos espaciais, de forma inteligível, sem a hegemonia matemático-cartográfica eurocentrista.

Uma das abordagens analíticas sobre a questão do desenvolvimento fundamenta-se na Antropologia, na Geopolítica e na História. Pablo Quintero (2015) em seu livro *Antropología del desarrollo: perspectivas latinoamericanas*, analisou vários aspectos relacionados à antropologia do desenvolvimento e os principais enfoques das tendências recentes de investigação sobre o tema, a partir de registros e antecedentes geopolíticos de saberes moderno/coloniais para tratar da teoria da colonialidade do poder, na teoria social contemporânea. Explicou, detalhadamente, sobre as relações entre as origens do capitalismo, seu desenvolvimento e a estruturação do sistema-mundo moderno colonial, na sociedade latinoamericana, do ponto de vista de suas redes, escalas e relações de poder, suas explicações históricas e antropológicas. A acumulação originária, de benefício direto ao capital possibilitou o desenvolvimento e a expansão histórica do próprio capital e consequentemente, do sistema capitalista.

De acordo com as ideias do referido antropólogo, requer-se a historização das relações com os principais sistemas de dominação e exploração contemporâneos, desde uma perspectiva das origens da exploração das rationalidades do desenvolvimento que desvelam a linhagem cultural – antropológica e genealógica, para discernir sobre as raízes e linhas ascendentes.

É necessário reconstruir todo o “sistema que une desenvolvimento aos sistemas de dominação mais centrais do atual padrão de colonialidade do poder” como sugere Aníbal Quijano (1988; 1989; 2000a) citado por Quintero (2015), em suas abordagens sobre o desenvolvimento. Entretanto, como demonstraram os autores em seus estudos, há numerosas transformações na noção de (des) envolvimento, ressaltando novos adjetivos e novas formas de questionar as tendências gerais do desenvolvimento, advogando outra forma semântica “desenvolvimentista” que supõe ser diferente do modelo hegemônico, que ultrapassa as fronteiras do sistema-mundo universal para um mundo multiescalar.

As teorias liberais, marxistas e pós-estruturalistas também foram fontes de inspiração para a explicação do desenvolvimento e do pós-desenvolvimento. Historicamente, se verificou que os mecanismos sociais de exploração e subalternização uniam-se às ideias de libertação, de progresso e de desenvolvimento individual acopladas ao estímulo de encobrir os níveis da estrutura social com o início de uma nova reconfiguração para o sistema-mundo, engendrada em face de uma profunda crise.

2 | MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL

Quijano (1988) esclareceu que o desenvolvimento não pode ser visto como o “resultado imediato da geopolítica norteamericana ou da estruturação do sistema-mundo contemporâneo, mas é um dos meta-relatos constitutivos da subjetividade moderna ocidental que constitue parte central de seu sistema cultural”. Segundo ele, há razões, nas investigações de Williams (2000) que justificam que o vocábulo desenvolvimento aparece no século XVII, como antônimo de enrollar ou arrollar e já com significação metafórica, durante o século XVIII, com o sentido de “desarrollar las facultades de la mente humana” (WILLIAMS, 2000; p. 98 apud QUINTERO, 2015; p. 121) que deriva-se para caracterizar certos processos dos seres vivos relacionados ao “crescimento natural”.

Entre os séculos XVIII e XIX o vocábulo já estava intimamente relacionado ao sentido de “evolução” na Europa Ocidental como resultado das digressões filosóficas da época sobre a natureza das sociedades humanas como apresenta Duchet (1975), citado nesses estudos. Mas, como explicou Quintero (2015), “com a hegemonia do liberalismo no século XIX, desenvolvimento passa a ser dominado pela Inglaterra, designando os processos da industrialização, comercialização e expansão imperial, referindo-se aos fenômenos econômicos e sociais e não mais aos fenômenos biológicos” (QUINTERO, 2015; p. 121). Porém, tudo indicava que, o vocábulo desenvolvimento foi utilizado muito antes do século XVII, já na metafísica de Aristóteles (384-322 a. C) e o sentido aí, estava relacionado à ideia de natureza que se referia à essência das coisas em si mesmas, com o princípio do movimento.

Na visão política aristotélica, a definição da existência do Estado é o resultado

de um processo de crescimento natural e o conceito aristotélico não está ligado à racionalidade moderna. Trata-se de um olhar processual e cíclico do crescimento, diferente da visão atual de desenvolvimento e a noção é de um processo acumulativo e ilimitado. Isso assegura que, desenvolvimento como se entende contemporaneamente é “uma ideia exclusiva da modernidade”. Pode-se dizer que desenvolvimento é tanto um instrumento de classificação social, quanto uma fonte de forças sociais de diversos tipos, que:

Reside com grande potencialidade no mais profundo sentido comum da grande maioria da população do planeta e é parte de uma trama de sentidos e práticas compartilhadas que vem sendo gerado no longo tempo histórico e que adquire a peculiaridade de se apresentar desde a segunda guerra, mas como uma velha novidade (QUINTERO, 2015; p. 123).

Quijano (1988) trabalhou com duas escalas de análise. A primeira relacionada à exploração da constituição histórica do desenvolvimento como uma formação subjetiva moderna. Daí, uma nova consciência de racionalidade que influenciou a totalidade da população global. Consequentemente, a conquista de territórios que passaram a ser chamada de “América” e a projeção para o surgimento de novas identidades geoculturais, imaginários sociais e perspectivas de conhecimento. A segunda demonstrou que, a modernidade se construiu junto com o capitalismo como uma expressão integral do padrão global de poder, emergindo como novo sistema de produção e controle das relações intersubjetivas dependentes das exigências capitalistas e da necessidade dos colonizadores de perpetuar e naturalizar sua dominação.

O eurocentrismo, na visão do autor, de fórmulas identitárias da modernidade, articulou-se em torno da produção de alteridades e da autodefinição da recém-criada identidade de Europa com a colonialidade do poder. Essa, com a ideia de classificação/hierarquização entre conquistadores e conquistados, sujeitou indivíduos e grupos sociais ao padrão do poder. Nesse contexto, a ideia de “progresso” apareceu como uma nova síntese da ideia do desenvolvimento, encarnada como evolucionismo social, na França e na Inglaterra, com profunda inspiração na Revolução Industrial, influenciando o século XIX e sendo fundamentalmente inspirador a modelos políticos do século XX.

Do ponto de vista da historicização do desenvolvimento, a escala temporal da sociedade tomou o contorno evolucionista marcado por dois campos fronteiriços: o mundo dos dominadores e o mundo dos dominados, durante o processo civilizatório e o momento da contemporaneidade, alcançado pela Europa. Do ponto de vista espacial, a expansão planetária dos impérios europeus, incluiu outras populações e outros territórios baseados na relação de poder e nos conflitos em virtude da exploração econômica e da (re) produção à contraluz da identidade europeia. A reprodução se estabeleceu em um mundo fragmentado e disperso e a colonialidade do poder alcançou a globalização, em seus diversos mundos fragmentados, onde a hegemonia

global se projetou no locus da exploração.

Quijano (2000c) advertiu que, as mutações advindas da modernidade não estavam representadas exclusivamente, pela conformação de novas relações intersubjetivas, mas estavam acompanhadas pela estruturação de um vasto e inédito modelo de controle e de exploração do trabalho. Esse modelo incidiu de maneira equivalente, em todos os âmbitos da existência social, tendo “a hegemonia do desenvolvimento como ideia/força” veiculada da mesma forma a partir do conjunto de relações estabelecidas pelo capitalismo e não, exclusivamente, como ideologia e/ou utopia, pois são aspirações motivadoras e impulsionadoras de transformações e mudanças na sociedade”. Interessante é perceber que Quijano analisa o “desenvolvimento ideia/força” representado como “domínio do pensamento e da ação”, constituído por um conhecimento que administrava seus próprios discursos e representações, que operava e codificava suas práticas interventionistas, tanto no crescimento e expansão do capitalismo quanto na colonialidade do poder.

No capitalismo global, essa ideia/força exerce a função de controle do trabalho para o mercado, em torno da hegemonia do capital. Segundo esse mesmo autor, na América Latina foram geradas, historicamente, particulares formas de controle e mobilização da mão de obra, a partir de mecanismos de classificação social impostos pela colonialidade do poder, fazendo ligações estruturais entre “raça-trabalho” e “gênero-trabalho”, modelando sistemas específicos de exploração submetidos ao capitalismo.

De acordo com Escobar (1998), na arquitetura do desenvolvimento as (re) semantizações contemporâneas do desenvolvimento mantêm seus significados centrais de sobrevivência da ideia/força e sua capacidade de sustentar-se para manter esses significados. Seguindo as explicações desse estudioso sobre a questão, foi verificado que, estas mutações – como entendidas por ele – são produtos necessários ao desgaste da ideia/força, como táticas e estratégias hegemônicas para dar continuidade aos programas desenvolvimentistas recorrentes a diferentes adereços que encobrem os cimentos centrais desta ideia/força moderno/colonial.

Apesar de diversos grupos de cientistas da década de 1970 se posicionarem contra o modelo de desenvolvimento industrial empreendido pelo capitalismo contemporâneo e pelas políticas desenvolvimentistas e advertirem sobre as consequências nocivas ao planeta, a raiz da crise ecológica já se via nas quatro últimas décadas do século XX e já se visualizava a origem do planejamento sustentável na América Latina. As propostas de “desenvolvimento ecológico” se baseavam na proposição de um modelo de crescimento e direcionalidade econômica. Outras propostas, fundamentadas na “teoria da dependência”, propunham um tipo de desenvolvimento baseado na potencialização das capacidades internas de um Estado ou de uma região, objetivando um nível de vida ótimo que suprisse internamente, as necessidades vinculadas ao desenvolvimento, deixando em segundo plano a abertura econômica exógena, vista como problemática. Nas décadas de 1980 e 1990, com inspiração no modelo de

desenvolvimento endógeno, outras adjetivações e modelos de desenvolvimento foram incorporados.

Na atualidade, vislumbra-se uma quantidade numerosa na lista de definições e no debate internacional, destacando-se: desenvolvimento local territorial; desenvolvimento territorial integrado; eco-etno-desenvolvimento; desenvolvimento humano sustentável; desenvolvimento com “rosto humano”; desenvolvimento desde abaixo; desenvolvimento com equidade; desenvolvimento ecoterritorial sustentável e tantos outros, até difíceis de imaginar, que estão presentes no contexto multiescalar. Não obstante, na conjuntura histórica atual, o uso de categorias derivadas do desenvolvimento em relação à contradição de “subdesenvolvimento”, colocadas por vários estudiosos do assunto estão longe de explicitarem as tendências econômicas e as dinâmicas sociais do mundo contemporâneo.

O coletivo de adjetivações encobrem a capacidade de vislumbramento e entendimento da profundidade e natureza dos fenômenos advindos da trajetória capitalista e seus efeitos. Essa situação emergente torna necessária a urgência de encontrar novas tramas de sentido que podem orientar e motivar tanto a visualização dessas problemáticas desenvolvimentistas, como a transformação das estruturas do padrão de poder operante.

Nildo Ouriques (2013) in: *La Crisis Del Neodesarrollismo y La Teoría Marxista De La Dependencia* aponta como relevante os protestos sociais ocorridos no Brasil (2013) e os protestos ocorridos em toda a América Latina, como novas formas de criação de espaços latinoamericanos.

Quijano (2011) em seu artigo titulado “*Bien vivir: entre el “desarrollo” y la descolonialidad del poder*”, analisou uma nova resistência, desde os fins do século XX, inaugurada como uma tendência de recolonização global. Essa resistência, modo de produção de um novo sentido de existência social pela vida e pela sobrevivência, tem a defesa da vida humana e das condições de vida no planeta. Esse novo horizonte de sentido histórico, de defesa pelas condições de vida no planeta, de lutas e práticas sociais sinaliza o “processo de descolonialidade do poder como contínua produção democrática da existência social” (QUIJANO, 2011; p. 84-85).

Do ponto de vista da subversão feminista da economia Amaia Pérez Orosco (2014) apresentou aportes para um debate sobre “o conflito capital-vida” e ressaltou a importância da confluência de olhares críticos para a sustentabilidade que tem a vida no centro, como elemento de criação coletiva do pensamento feminista. Esse visou pensar a economia do gênero e a igualdade de oportunidades, desde uma perspectiva feminista, tanto do ponto de vista de integração quanto do ponto de vista de ruptura.

A leitura rompeu com a visão ancorada nos mercados na crise multidimensional, de cunho financeiro, inovando no sentido de apontar novos olhares no entendimento da vida, na vida e para a vida, com ferramentas concentradas na análise e na política. A preferência foi mirar do ponto de vista do oprimido e da economia diversa que sustenta o *buen vivir* e questiona o sistema, mas com a perspectiva do cuidado com a vida.

Para entender a noção da criação do pensamento coletivo, explicitou Orozco:

Entendemos la creación de pensamiento como un proceso multidimensional que escapa de la disyuntiva pensar/actuar y que va más allá de la labor de rata de biblioteca y/o de lanzar grandes palabras desde uma torre de marfil. Toda apuesta política há de tener una forma de ser nombrada y transmitida y todo lo conocido há de suponer una intervención política. Para poder actuar sobre el mundo necesitamos pensarlo. Y esto requiere conocer y nombrar las cosas; crear categorías y relatos que permitan una ruptura con la hegemonía discursiva que impone un único mundo posible y una sola forma de leerlo. No queremos conocer en el sentido de ir descubriendo pequeños pedacitos acumulables de una realidad que está ahí fuera, inmutable. Queremos conocer desde la convicción de que a medida que nombramos la vida desde otros sitios, podemos ir construyendo otros mundos y otras formas de estar en ellos (OROZCO, 2014; p. 29).

Orozco (2014) introduziu ao debate recente, conceitos analíticos e questões políticas para pensar a socioeconomia, advertindo que, não se trata de uma crise apenas financeira e sim, multidimensional: ecológica, de reprodução social e de cuidados.

Como ressaltou Escobar (2005), os estudos culturais, a teoria feminista, os estudos étnicos e do meio ambiente foram diferentes formas de entender “o como” se operava o desenvolvimento. Representaram novas tendências e novos campos, desde 1980. Entretanto, já na segunda metade da década de 1990, as análises e formas de concepções alternativas se converteram em objeto de agudas críticas e refutações, com três objeções à proposta original do pós-desenvolvimento: discurso da pobreza e capitalismo, como verdadeiros problemas do desenvolvimento; visão generalizada e essencialista de desenvolvimento, tendo como realidades as vastas diferenças entre estratégias de desenvolvimento e instituições; romantização das tradições locais e dos movimentos sociais.

Da década de 1950 à década de 1990, período que antecedeu o século XXI, denominou-se era do desenvolvimento. Mas, a partir do início da década de 1990, os acadêmicos críticos e praticantes no campo do desenvolvimento passaram a introduzir o vocábulo pós-desenvolvimento, para diferenciar o novo período que marcava a produção de um debate dinâmico, não só na geografia, mas em vários campos científicos, principalmente nas ciências sociais.

De acordo com as explicações conceituais de Arturo Escobar (2005; pp.: 17-31) no artigo El “postdesarrollo” como concepto y práctica social in: Políticas de Economía, Ambiente Y Sociedad en Tiempos de Globalización, coordenado por Daniel Mato, “o pós-desenvolvimento transcende a conotação conceitual do vocábulo dévélloper e implica em uma prática social”. Na análise de Escobar (2005, p. 18), nas ciências sociais, a conceitualização sobre o desenvolvimento, passou por três momentos ou orientações contrastantes:

- as teorias da modernização, aliadas de crescimento e desenvolvimento, nas

- décadas de 1950 e 1960, fundamentadas na certeza dos benefícios do capital, como a ciência e tecnologia e embasada em teóricos e elites mundiais;
- a teoria da dependência e suas perspectivas, nos anos 60 e 70, do século XX, cujas raízes explicativas focavam o subdesenvolvimento e sua conexão entre “dependência externa e exploração interna e não na suposta carência de capital, tecnologia ou valores modernos”. O problema não estava no desenvolvimento, mas no capitalismo.
 - as aproximações críticas ao desenvolvimento como discurso cultural, na segunda metade da década de 1980 e a década de 1990.

Esses momentos classificados nos paradigmas originais emergiram das teorias liberais, marxistas e pós-estruturalistas e convergiam para combinações mais ecléticas, onde o paradigma central eurocentrista, ainda era a fonte principal de informação, como ressaltou Escobar (2005), que segundo ele, isso, dificultava o diálogo para o engajamento de perspectivas mais abertas, impedindo a transposição conceitual desse paradigma.

Nesse sentido, a noção de pós-desenvolvimento não propôs outra versão do desenvolvimento, mas questionou os modos pelos quais a Ásia, a África e a América Latina foram definidas como “subdesenvolvidas” e por, isso, necessitavam de desenvolvimento. Ou seja, desvelou a questão ideológica do desenvolvimento, originária, exatamente, na Europa e na sociedade moderna. A questão central dos pós-estruturalistas foi, com que objetivo e por meio de que processos históricos e com que consequências Ásia, África, América Latina foram idealizadas como Terceiro Mundo através dos discursos e das práticas do desenvolvimento.

Harvey (2006), em sua obra *The Limits to Capital*, analisou a crise na economia espacial do capitalismo: a dialética do imperialismo, em questões importantes como desenvolvimento geográfico desigual, concentração e dispersão geográficas, regionalização da luta de classes e entre facções, arranjos hierárquicos e a internacionalização do capital, entre outros aspectos da teoria da crise, da construção das crises globais e das rivalidades interimperialistas, tendo a guerra global como uma forma de desvalorização.

3 | METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos visaram, inicialmente, a revisão bibliográfica sobre a temática que incluiu diversos autores que tratavam da reflexão sobre desenvolvimento e pós-desenvolvimento, a partir de periodizações históricas, antropológicas e sociais, sob a ótica do capitalismo eurocentrista, mas no sentido de desconstruir os pressupostos da ideia/força hegemônica e realçar o pensamento latinoamericano.

As leituras foram seguidas por ciclos de debates, o que permitiu verificar os discursos científicos em relação às práticas recentes dos movimentos sociais e as

escalas analíticas de autores que demonstram perspectivas decoloniais, com foco para a América Latina. A pesquisa resultou na identificação dos discursos das teorias liberais, marxistas-estruturalistas e pós-estruturalistas e na identificação de abordagens pluralistas sobre o desenvolvimento na contemporaneidade.

4 | NÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Como tentativas de respostas à questão do desenvolvimento e do pós-desenvolvimento, pelo menos quatro discursos foram consolidados como formas de explicação, verificados na revisão bibliográfica, de acordo com as ideias de Escobar (2005):

1. Discurso Histórico

- indica o surgimento do “desenvolvimento”, no período pós-guerra, mas com raízes mais profundas na modernidade e no capitalismo;

2. Discurso do Desenvolvimento

- tornou possível, vasto aparato institucional como ONU, FMI, Banco Mundial, Agências Nacionais de Planejamento e Desenvolvimento e projetos locais de desenvolvimento. O discurso tornou-se “força real” transformando a realidade econômica, social, cultural e política das sociedades em questão.

3. Discurso do Desenvolvimento (já operacionalizado, materializado)

- através de dois mecanismos principais:

3.1. Profissionalização de problemas de desenvolvimento, com conhecimentos especializados como campos para lidar com o “subdesenvolvimento”.

3.2. Institucionalização do desenvolvimento com vasto sistema-rede de organizações, projetos, intervenções, conhecimentos sobre agricultura, alimentos, extensão agrícola, crédito, infraestrutura. Houve uma transformação profunda no campo, nas sociedades campesinas, no terceiro mundo. E com alinhamentos a conceitos da terra, da agricultura, criação de animais, entre outros elementos relacionados à terra.

4. Discurso da Análise Pós-Estruturalista

- com destaque para as formas de exclusão de conhecimentos e vozes dos sujeitos que se beneficiaram do desenvolvimento: pobres da Ásia, África, América Latina. A ideia do pós-desenvolvimento surgiu com a desconstrução do desenvolvimento, a partir de uma série de análises de descontentamento com o desenvolvimento no chamado Terceiro Mundo e levou os pós-estruturalistas à era do pós-desenvolvimento, que não seria visto como um período histórico, mas como um regresso à posição realista. Para alguns pós-estruturalistas, o desenvolvimento não seria o princípio organizador central da vida social. A intenção era a revalorização das culturas vernáculas, a construção de mundos mais humanos, cultural e ecologicamente sustentável tornando mais sério os movimentos sociais e as mobilizações na nova era que se construía, com menor dependência de conhecimentos teóricos.

Escobar (2005, p. 23) apresentou sua resposta à crítica pós-estruturalista com

base na perspectiva da Sociologia do conhecimento e defendeu a ideia de que a modernidade e o capitalismo são simultaneamente, sistemas de discurso e de práticas, demonstrando que as teorias não superam as necessidades e os desejos reais das pessoas. Segundo ele, há diferenças entre satisfazer necessidades materiais através de economia de mercado e através de práticas de instituições não capitalistas. No discurso da análise pós-estruturalista, outra crítica contundente foi a de que os proponentes do pós-desenvolvimento representaram o desenvolvimento como algo homogêneo quando em realidade é diverso, heterogêneo, algo em disputa, impuro e híbrido. Bebbington (2000) citado por Escobar (2005) referia-se à noção de desenvolvimento, sendo ao mesmo tempo alternativa e desenvolvimentista, crítica e praticável, enfocada no conceito de sustento.

Esse autor ainda fez referências aos trabalhos de Grillo e Stirrat (1997), que utilizaram a crítica do pós-desenvolvimento como porta de entrada para uma redefinição construtiva da teoria e prática do desenvolvimento e Fagan (1999) que sugeriu que a política cultural do pós-desenvolvimento originou na vida das lutas cotidiana de grupos concretos de pessoas, particularmente mulheres e de propostas marxistas e pós-estruturalistas. Outro foco de discussão foi a relação: pós-desenvolvimento, feminismo e teoria pós-colonial. Sylvester (1999) advertiu sobre o efeito de narrativas do mundo à distância, que é separado daqueles com quem se dialoga. Propôs construir conexões entre a teoria pós-colonial e o pós-desenvolvimento como uma das medidas corretivas do problema. Nesse contexto, as questões do gênero e da pobreza tornaram-se espaços privilegiados como elementos fundamentais do pós-desenvolvimento.

Escobar (2005) analisou ainda, que, “a teoria pós-colonial, a economia política e o feminismo foram marcantes para o novo entendimento do desenvolvimento”. Estudiosos a esse respeito, podem ser citados como Marchand e Parpart (1995), Gardner e Lewis (1996), Schech e Haggis (2000). Também foram ressaltados, de maneira produtiva, alguns assuntos básicos de diferenças paradigmáticas de Pieterse (1998), na análise de Escobar (2005).

5 | CONCLUSÕES

As reflexões sobre desenvolvimento, subdesenvolvimento, pós-desenvolvimento e o contexto do capitalismo colonial/moderno possibilitaram a compreensão do processo de reconfiguração do sistema-mundo moderno/colonial e a globalização do desenvolvimento como metáforas de hegemonia global e genealogia puramente ocidental, na América Latina. Porém, o imaginário ocidental, que induzia a crença de benefícios advindos do consumo capitalista de bens industriais e técnico-científicos, não passou de fábula e fracassou. As ideologias desenvolvimentistas do progresso e das inovações tecnológicas impediram que a vida social sobressaísse e desenvolvesse, a partir de suas diferenças culturais e necessidades próprias.

Nas últimas décadas, os debates em relação às novas tendências de explicação

da noção de desenvolvimento e suas práticas originárias de dissimulação, exploração e subalternização foram marcadas pelos conflitos de interesse político-social. Entretanto, os focos de resistência à ideia/força original da colonialidade e centralidade do poder eurocêntrico projetado na América Latina, são (re) significados com a noção de poder político, cidadania e democracia. Os movimentos sociais se proliferam e redirecionam as demandas e as práticas das políticas públicas, na polifonia que clama pela exclusão da opressão, da violência e de alternativas de paz.

REFERÊNCIAS

- CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (2012). **Geografia: conceitos e temas**. 15^a Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 352 p.
- ESCOBAR, Arturo (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización**. Caracas; Facultad de ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.
- HARVEY, David (1982). **The Limits to Capital**. Oxford: Basil Blackwell.
- HARVEY, David (1989). **The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change**. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- OROZCO, Amaia Pérez (2014). **Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida**. Madrid: Traficantes de Sueños. Mapas. 279 p.
- OURIQUES, Nildo (2013). La Crisis Del Neodesarrollismo y La Teoría Marxista De La Dependencia. In: MARINI, Ruy Mauro: **40 Años de Dialéctica De La Dependencia**. Dossier. Ano 26. Número 72. Mayo-Agosto.
- QUIJANO, Aníbal (2011). “Bien vivir: entre el “desarrollo” y la des/colonialidade del poder. In **Quito: Ecuador-Debate – Revista Especializada en Ciencias Sociales**, p.77-88.
- QUINTERO, Pablo (2015). **Antropología del desarrollo: perspectivas latinoamericanas**. Editado por ROSA, Lena Dávila da e ARIAS, Ana Carolina. -1^a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Kula Ediciones, 200 p.
- SAÑUDO, María Fernanda (ed.) (2016). **Desarrollo: prácticas y discursos emergentes em América Latina**. Bogotá: Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar – CLACSO, 335 p.
- SMITH, Neil (2000). Contornos de uma Política Espacializada: Veículos dos Sem-Teto e Produção de Escala Geográfica. In: ARANTES, Antonio A. (Orgs.). **O Espaço da Diferença**. Campinas: Papirus.

O DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA CONTEMPORANEIDADE

Thaynara Moreira Botelho

Doutoranda em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense

Darcy Ribeiro (UENF); mestra em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); pós-graduada em Planejamento e Gestão de Projetos Públicos e Sociais pela Novo Milênio e bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: thaynarambotelho@gmail.com

THE PARSIMONIOUS SOCIAL POLICIES IN CONTEMPORARY TIMES

ABSTRACT: The debate about the dismantling of social policies in a neoliberal context marked by the structural crisis of capital is relevant mainly when we are working with the sectors and layers of the population that are most spoiled and suffer directly consequences of the loss of social rights (as is the case of rural social movements). However, this discussion becomes complex since we have several theoretical strands with different interpretations, meanings and qualifications for the same policy. It should be noted that in this article, of bibliographical review, we seek to reflect on the dual character of social policies under a critical analysis and that, therefore, we rely on authors who are based on dialectical historical materialism.

KEYWORDS: Social Policies; Capitalism; Rural Settlements.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é analisar a dualidade das políticas sociais marcadas pelos ajustes neoliberais, os quais interferem na dinâmica cotidiana dos sujeitos sociais. As políticas sociais ora dão embasamento para a galhardia das massas ora servem como uma

RESUMO: O debate sobre o desmantelamento das políticas sociais num contexto neoliberal marcado pela crise estrutural do capital é relevante principalmente quando estamos trabalhando com os setores e camadas da população que mais são espoliados e sofrem diretamente as nefastas consequências das perdas de direitos sociais (como é o caso dos movimentos sociais rurais). Contudo, esta discussão se torna complexa uma vez que temos várias vertentes teóricas com interpretações, significações e qualificações diferentes para a mesma política. Há de se destacar que, neste artigo, de revisão bibliográfica, procuramos refletir sobre o caráter dual das políticas sociais por uma análise crítica e que, portanto, nos baseamos em autores que se respaldam no materialismo histórico dialético.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Sociais; Capitalismo; Assentamentos rurais.

estratégia regulatória do Estado capitalista para amainar as reivindicações e revoluções que possam vir a acontecer.

Pensando em maneiras de clarificar o trabalho dividimos o presente artigo em três momentos, no primeiro elencamos as definições e configurações das políticas sociais feitas por renomados autores que discutem a temática e que possuem uma densa produção bibliográfica sobre o assunto, dentre os quais se destacam os livros de (BEHRING, BOSCHETTI, 2011; BEHRING, 2011; BOSCHETTI et al., 2009; NETTO, 2003; PEREIRA, 2008).

Na segunda parte, fizemos uma análise crítica de artigos científicos e livros que discutem sobre os fundamentos da política social e a alocação do fundo público. Neste momento se sobressaem os trabalhos de (BEHRING, 2008, 2009, 2011; FAGNANI, 2011; SALVADOR, 2010).

Por fim, depois da exposição teórica e crítica sobre a política social, discutimos sobre como as políticas direcionadas aos povos do campo estão sendo amainadas diante do contexto societário de crise estrutural do capital que estamos vivenciando desde os anos setenta. Sobre esta temática trabalhamos com os seguintes autores (CALDART, 2014; MENEGAT, 2012; MÉSZÁROS, 2009).

Neste momento introdutório há de se destacar que: o Brasil, por ser considerado um país subdesenvolvido, estar inserido na periferia do capitalismo em nível mundial e ter sofrido grandiosas consequências sociais em função das ditas “Reformas do Estado” (que foram agravadas pela crise do capital) não conseguiu e nem conseguirá instituir políticas sociais universais. Até porque não é este o objetivo dos formuladores, avaliadores e gestores das políticas sociais capitalistas, marcadas pela heterogeneidade. Apenas pela via destas políticas não é possível alcançar a práxis emancipatória¹ das massas.

Estamos num contexto em que a realidade foi deixando de ser evidente por si mesma, dando espaço à dominação permeada por uma forma cega² e automática em que ocorre o aprofundamento das relações sociais fetichistas. Há de se levar em consideração que o fetichismo não é uma ilusão, mas uma realidade: a autonomização da mercadoria que segue apenas suas próprias leis de desenvolvimento (KURZ, 1997). Os elementos embrionários de uma alternativa histórica estão presentes nos segmentos de massas latino-americanas, que vivenciam situações de profundos carecimentos materiais dada a inexistência de saídas para suprir as necessidades

1 Nem mesmo as políticas sociais que fizeram parte do sistema de bem-estar social europeu tiveram caráter emancipatório no sentido marxista.

2 O filme: “Um ensaio sobre a cegueira” nos mostra através de uma metáfora, o grau de alienação que a humanidade alcançou. Os personagens foram acometidos por uma “cegueira branca” gerados por feixes de luzes intensas, luminosas e brancas que não permitiam enxergar e encontrar soluções para esse mal. A cegueira foi propagada em toda a cidade. As pessoas que a contraíram foram isoladas e começaram a vivenciar um verdadeiro caos social, suas vidas foram desestabilizadas por completo. A partir de então, começaram a disputar os itens necessários para sobreviverem, principalmente a comida que era fornecida por agentes do governo. O filme nos faz refletir nas nossas vidas, desfazendo toda a ilusão do autoconhecimento. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=6wyj1V-aKVc>>. Acesso em: 29 out. 2014.

das massas à longo prazo.

A partir de limitações como estas, a crise se agrava e a política se torna ainda mais focalizada na pobreza extrema. Uma das causas desta pobreza advém com o desemprego estrutural que nada mais é do que um resultado histórico.

No Brasil, a ideologia da participação se expressou de forma emblemática no conjunto de direitos de cidadania presentes na Constituição Federal de 1988 que ampliou as funções do Estado no campo das políticas públicas, além de prever a abertura das instituições para a participação regulada em instâncias de controle do uso dos recursos públicos, os quais chegaram tarde, quando a crise estrutural do capital já estava instalada nos países de economia central e a viabilidade histórica do estado de bem-estar social já havia se dissolvido com o fim do período expansivo do modo de produção capitalista (ALVES, 2013).

De tal modo, as fraquezas do Estado democrático de direito se referem às condições materiais de distribuição da riqueza num momento em que a crise se acentua. Num tempo em que o crescimento prolongado da economia diminuía, a distribuição se tornou inviável. Como se deu na conjuntura de crise do desenvolvimentismo brasileiro, “a ‘luta de direito contra direito’ após a ditadura deixou do lado de fora parte significativa daquela população excedente que desde sempre esteve acima do ‘normal’” (MENEGAT, 2012b, p. 6-7).

Desta forma, as lutas devem ser pela garantia das políticas, mas ir além delas por meio do fortalecimento dos caminhos de luta não institucionalizados e pela busca de uma nova ordem societária capaz de gerar mudanças socioeconômicas que promovam a equidade.

CONFIGURAÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO TARDIO³

Por dizer respeito a um processo complexo, ambíguo, multideterminado, com raízes analíticas contraditórias e marcadas por intencionalidades se torna difícil fazer uma análise crítica sobre as funções das políticas sociais gestadas pelo Estado capitalista até porque [...] a maior parte da literatura disponível sobre política social tende a superdimensionar seu papel, quando não vê este fenômeno em articulação com outras estratégias político-econômicas (BEHRING, 2011, p. 169).

Desta forma, estes autores, que possuem embasamento social- democrata, ao supervalorizarem as políticas sociais são acríticos no momento em que não percebem que elas fazem parte da estruturação do sistema reprodutor de mercadorias e atendem principalmente aos interesses do capital. Concordamos com Netto (2003) quando pondera que não devemos pensá-las descoladas da esfera econômica, pois não existe por um lado somente política econômica e por outro políticas sociais.

Para analisarmos as políticas sociais - sejam as executadas diretamente pelo

3 Se refere a forma senil do sistema (MANDEL, 1985).

Estado ou pelos representantes da sociedade civil - há de considerarmos as conexões internas, externas, as suas múltiplas causas e as relações que estão articuladas as mesmas sejam de ordem histórica, econômica e política.

Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem os efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações de política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. (...) Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 43).

As políticas sociais lidam com interesses contrários dentro do sistema reprodutor do capital já que resulta da pressão simultânea e opostas dos sujeitos. Desta maneira, a política possui caráter conflituoso justamente por marcar a relação entre pessoas diferentes ou desiguais (BOSCHETTI, 2009).

Por um lado, temos os interesses dos capitalistas em tentar desmantelar direitos, amainar, focalizar e tornar as políticas residuais e por outro, há pressão dos movimentos sociais em tentar fazer valer os preceitos constitucionais, sobretudo no que diz respeito ao acesso as políticas que compõe o tripé da seguridade social⁴ brasileira (saúde, previdência e assistência).

Os idealizadores das políticas sociais neoliberais, de influência neoclássica, têm o interesse em reduzir os custos do Estado⁵ para a consecução destas, possuem o objetivo de aplicá-los em áreas mais rentáveis. Pela lógica de “Reforma do Estado” a eficiência se torna um elemento fundamental, no qual a relação custo-benefício se dá em concomitância com a responsabilidade fiscal em detrimento da área social. Prevalece a eficiência - cálculo entre custo/ benefício por um viés unilateral, não considerando as particularidades que a própria política tem.

Nos anos 1990, por meio do Plano de “Reforma” Gerencial do Estado, proposto pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, há a “desresponsabilização” para com as políticas sociais, passa-se a adotar a lógica de desmantelamento pela retração do Estado. Pelo “gerencialismo” do Estado, adota-se uma visão tecnicista, não tendo a preocupação de como está se dando o processo de implementação da política, mas de como ela repercutirá para o equilíbrio das contas fiscais.

A lógica da consecução do Estado neoliberal significou cortes nos gastos públicos para área social, expansão de políticas compensatórias e focalizadas na

4 Se tornou uma arena de disputas e embates já que “emerge como um dos principais setores candidatos à privatização, graças à sua enorme capacidade de produzir acumulação de capital na área financeira e na ampliação do mercado de capitais, sobretudo o de seguros privados (SALVADOR, 2010, p. 28).

5 No livro “Política Social no capitalismo tardio”, a autora destaca três funções do Estado em sociedades capitalistas: garantir as condições de produção, reprimir as ameaças e integrar as classes dominadas (BEHRING, 2011). Indubitavelmente, ao mesmo tempo em que procuram integrar os sujeitos sociais pelo mecanismo da participação os reprimem em nome do caráter regulatório que exercem.

pobreza extrema, intensa privatização dos serviços e restrições jurídicas ao acesso de benefícios sociais. Assim, o que temos assistido é a redução, restrição de direitos e a expansão do trinômio neoliberal: privatização, focalização e descentralização em detrimento da universalização (BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

Todavia, as políticas sociais não são só

Formas de regulação, mas um processo dinâmico resultante da relação conflituosa entre interesses contrários, predominantemente de classes, tem-se colocado, como mostra a história, a serviço de quem maior domínio exercer sobre ela (PEREIRA, 2008, p. 86).

Desta forma, ao passo que podem ter um impacto negativo sobre as forças propulsoras dos movimentos sociais podem representar garantias de direitos sociais, mas ainda que o objetivo seja este, não deve servir para o contentamento e perdas das análises críticas sobre a constituição e papel das próprias políticas. Gestada pelo sistema reproduutor de mercadorias, tem o papel regulatório⁶ e participativo, por isso, é dialeticamente contraditória. Pelo viés da criticidade da análise, os movimentos sociais podem conceber a políticas social como:

Política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social (PEREIRA, 2008, p. 172).

A partir dessas definições teóricas, refletimos que as políticas sociais fazem parte de um mecanismo administrativo implementado pelo Estado capitalista e é orientada por intencionalidades. Para tanto faz se necessário discutir quais são essas intencionalidades e os fins que perseguem em nossa sociedade. É necessário aprofundarmos nessa temática tão importante para o futuro das próprias políticas sociais, ampliando o debate, realizando uma análise crítica, discutindo orçamento, fazendo uma avaliação das políticas sociais e não se conformando com o modelo endógeno neoliberal.

FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS: UMA DISCUSSÃO NECESSÁRIA

Um item importante, mas que quase não é discutido pelos autores que escrevem sobre política pública é o concernente a destinação do fundo público. A focalização e restrição do acesso aos direitos sociais acontecem devido ao redirecionamento do fundo público para áreas rentáveis ao sistema. Em 1993, foi criado por Fernando

6 Boschetti el al. (2009) faz uma interessante análise sobre o papel regulatório do Estado. Sinaliza que existem na história das sociedades duas principais formas de regulação: a coerção e a política. A primeira possui caráter antidemocrático, se dá em períodos ditoriais e em Estados restritos cujo objetivo é impossibilitar o diálogo. A segunda é exercida pelos Estados democráticos e, apesar do caráter regulatório da própria formulação da política, possibilita a participação dos sujeitos envolvidos no processo de tomadas das decisões.

Henrique Cardoso a Desvinculação das Receitas da União (DRU) o que significou uma grande perda para as políticas sociais ao desvincular vinte por cento das receitas de impostos e contribuições sociais, assim, esta parcela que antes era direcionada a seguridade social passou a ser utilizada para pagamento de outras despesas, como a dos juros da dívida pública⁷ (SALVADOR, 2010).

Deste modo vai se intensificando um Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital a partir do momento em que há a desregulamentação de direitos sociais e do incentivo e garantias fiscais para o desenvolvimento dos grandes empresários, sem contar com a intensificação da privatização de setores estatais (BEHRING, 2011). Indubitavelmente “[...] há uma forte tendência de desresponsabilização pela política social - em nome da qual se faria a reforma – acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social” (BEHRING, 2008, p. 211).

Sobre o financiamento das políticas sociais há que destacarmos ainda que quem acaba pagando a conta são os trabalhadores já que o sistema tributário brasileiro é altamente regressivo e grandemente incidente no consumo e, ainda assim, há a transferência de recursos da seguridade para o orçamento fiscal. Desta forma, o Brasil “permanece com arrecadação tributária centrada em tributos indiretos, significando que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação à sua renda que os mais ricos” (SALVADOR, 2010, p. 46).

Como se não bastasse todas as querelas que já destacamos há de se levar em consideração que as políticas sociais sofrem influência dos credores internacionais, o que faz com que aumentem a pressão do Estado em amortecer as tensões sociais. As orientações das agências internacionais para a consecução das políticas sociais são: a focalização associada a seletividade, otimização da relação custo-benefício, estímulo ao setor privado e ao voluntariado (BEHRING, 2009).

O fundo público possui contornos restritivos para a área social já que a estruturação das políticas sociais é marcada por componentes conservadores, os quais obstaculizam as garantias constitucionais delineadas para estas políticas. Não obstante, a restrição de recursos não se dá apenas pela diminuição do orçamento ocasionado pela crise, mas pelas prioridades definidas pelo governo. Assim,

Parcelas importantes da arrecadação de receitas que deveriam ser utilizadas nessas políticas sociais, e poderiam ampliar a sua abrangência, são retidas pelo orçamento fiscal da União e destinadas para o superávit primário. No capitalismo contemporâneo, particularmente no caso brasileiro, ocorre uma apropriação dos fundos públicos vinculados à seguridade social para valoração e acumulação do capital vinculado à dívida pública (SALVADOR, 2010, p. 28).

7 Em consulta ao site da Auditoria Cidadã, verificamos que em 2018, o orçamento geral da união destinou 40,66%, ou seja, 1,065 trilhão de reais para o pagamento de juros e amortizações da dívida, enquanto que para a política de assistência social foi destinado 3,26 % do total. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-dívida/>. Acesso em 20/03/2019.

As medidas neoliberais iniciadas nos ides dos anos noventa contribuíram para que o orçamento destinado às políticas sociais continue sendo marcado pela estagnação, corrosão e ausências de saltos quantitativos de alocação de recursos para as políticas sociais.

POLÍTICAS SOCIAIS DIRECIONADAS AOS POVOS DO CAMPO NUM CONTEXTO DE CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL

Diante da crise, provocada pelo desenvolvimento do capital à nível mundial, milhões de camponeses que produziam seus meios de vida pelo cultivo da terra foram expropriados ou impedidos de acessá-la com à expansão do agronegócio e do latifúndio. Outros milhões ficaram desempregados devido ao “progresso” do capital pelo mecanismo de robotização das fábricas e dos serviços. Consoante o avanço do capitalismo, os movimentos sociais rurais se tornaram mais dependentes das políticas sociais e perderam a espontaneidade nas formas de lutas num cenário em que as políticas sociais se tornaram mais focalizadas, residuais e seletivas.

O Brasil, considerado o “país do futuro” parece não ter mais horizonte. Os processos que buscaram acelerar a modernização fizeram o Brasil situar- se na beira do “abismo”. A realidade dos países periféricos deve ser considerada, o fato constitutivo que origina e define o capitalismo e que, ao mesmo tempo o distingue do capitalismo central, é a sua gênese histórica. Para Arantes (2004), o Brasil nunca chegou a ser uma sociedade burguesa, nem mesmo a América seria mais devido à lógica do capital ter se tornado irreal. As crises que já assolavam as regiões de economia periférica atingem os considerados “países desenvolvidos”. Para esboçar esse processo, Arantes utiliza o termo “brasilianização do mundo”, no qual os países centrais passaram a possuir uma “integração perversa” com o aumento exorbitante do número de desempregados no sistema.

Estudar as formas de resistências das massas do campo se torna fundamental num momento em está havendo um retrocesso no que tange à principal política social encampada pelos povos do campo, ou seja, a de Reforma Agrária popular⁸. Esta se tratou de uma necessidade da resistência para (re)existência das perspectivas do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST).

No Brasil, a apropriação das terras favoreceu à expansão da fronteira agrícola capitalista acirrando a desigualdade social. Aos latifundiários foi permitida a concentração quantitativa e qualitativa das terras, o acesso ao crédito, à tecnologia, aos mananciais e às vias de comunicação ao passo que para os camponeses, com a redução e focalização das políticas, o campo que antes era fonte de trabalho passou a ser ponto de opressão.

⁸ “A Reforma Agrária Popular é um programa de luta que tem em sua base uma análise coletivamente construída sobre a realidade atual, em especial visando à compreensão do bloqueio que sofrem hoje as políticas mesmo parciais, de reforma agrária em nosso país, na relação com o desenvolvimento e crise do capitalismo no mundo” (CALDART, 2014, p. 143).

Tal acontecimento se agrava quando refletimos que estamos vivenciando uma crise estrutural do capital, derivada do desenvolvimento integral do sistema produtor de mercadorias. Esta precisa ser entendida em seu sentido global, que abarca todos os meios e relações, da esfera da produção de mercadorias à de limitação das políticas sociais operadas por meio dos aparelhos estatais. Paradoxalmente, no momento em que as massas de seres humanos mais precisam das políticas sociais devido ao grandioso número de desempregados mais as políticas se tornam seletivas e focalizadas na pobreza extrema. (MÉSZÁROS, 2009).

Na ausência de política sociais significativas para suas demandas, os movimentos sociais rurais resistem às situações de opressão que vivenciam, produzindo elementos incipientes de reestruturação da vida social. O MST buscou extrapolar a luta sindical, se constituiu num amplo movimento social que fosse ao mesmo tempo popular.

Este movimento tem como lema: “ocupar, produzir e resistir”; em sua organização tentam exercer atividades que vão da semeadura de culturas até a organização de escolas para as crianças e alfabetização de adultos. Na ausência de uma estrutura capaz de lhes proporcionar condições mínimas de sobrevivência, estão procurando formas de resistências marginais (MENEGAT, 2012).

As parcas políticas públicas direcionadas a este público têm minimizado as atividades dos assentados. O MST critica a estratégia da implementação da Reforma Agrária que não seja popular, ou seja, que concedem o uso das terras, mas, por outro lado, incentivam o agronegócio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado dos ajustes neoliberais é desalentador. Atesta-se para o crescimento da pobreza, do desemprego e da desigualdade ao passo que aumenta a riqueza e concentração de renda no Brasil. Com os ajustes, o alcance das políticas sociais está se afastando de forma assídua da concepção de garantias de direitos sociais no momento em que deveria ocorrer um salto de qualidade na alocação do fundo público no que concerne a destinação das políticas sociais em tempos de desemprego estrutural. No sistema em que vivemos, a política social sempre foi coligida à acumulação do capital, mas também pode ser vista como um mecanismo de defesa dos sujeitos sociais ao garantir e afirmar direitos, por isso, a participação social destes é fundamental.

Na cena coeva, as formas abstratas de dominação na história se aprofundam, assim sendo, as massas se tornam mais vulneráveis, a implosão do capitalismo está fazendo com que os movimentos sociais busquem alternativas de sobrevivência. Por isso, é fundamental pensarmos nas possibilidades de atuação dos movimentos e suas formas de resistências. Com a ir(racionalidade) do sistema, a crise estrutural global expõe a diminuição das políticas sociais ofertadas pelo Estado sob as circunstâncias da crise sistêmica do capital.

Os ajustes fiscais proferidos pelo Estado fizeram com que as políticas sociais

se tornassem restritas a uma parcela da população e sem perspectivas de mudanças positivas para área social em longo prazo. Há um retrocesso no momento em que as políticas sociais são restrinidas pelo chamado ‘ajuste fiscal’, muitas são transformados em práticas assistencialistas, tendo sua execução implementada também por organizações não governamentais isto quando não são privatizadas.

Para este trabalho mostramos a dualidade da significância das políticas sociais gestadas pelos aparelhos estatais, o que se faz relevante diante do contexto de barbarização da vida societária em que os movimentos sociais rurais são atingidos diretamente. A análise dialética das políticas sociais apesar de pouco discutida é necessária pois ainda é melhor preferirmos o tormento da crítica à escuridão das certezas.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. A. F. **Ensaios das formas de resistência na história:** crítica do capital e práxis emancipatória. 2013. 205 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós- graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- ARANTES, P. E. **Zero à esquerda.** São Paulo: Conrad, 2004.
- BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma.** São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. Notas para um balanço crítico do SUAS: a título de prefácio. **Em Foco**, n. 5, mar. 2009.
- _____. **Política Social no capitalismo tardio.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- _____.; BOSCHETTI, I. **Política Social:** fundamentos e história. 9. ed. Biblioteca Básica do Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOSCHETTI, I. et al. **Política Social no Capitalismo:** tendências contemporâneas. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- CALDART, R. S. Reforma Agrária Popular e pesquisa: desafios de conteúdo e forma de produção científica. In: CALDART, R. S; Alentejano, P. (Orgs.). **MST: Universidade e Pesquisa.** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2014. pp. 143-172.
- FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. In: **Ser Social**, Brasília, v. 13, n.28, p. 41-80, jan./jun. 2011.
- MANDEL, E. P. **O capitalismo tardio.** Tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Brasil Cultural, 1985. (Os Economistas).
- MENEGAT, M. Sobre essa história que termina antes do fim: Carlos Nelson e o Brasil contemporâneo. 2012. In. BRAZ, M. (Org.). **Carlos Nelson Coutinho e a renovação do marxismo no Brasil.** São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 90-114.
- _____. Unidos por catástrofes permanentes: o que há de novo nos movimentos sociais da América Latina. In: VII Simpósio Nacional Estado e Poder: sociedade civil, 2012b, Uberlândia. **Anais...** Disponível em <<http://www.historia.uff.br/estadopoder/7snep/docs/005.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2009.

NETTO, J. P. O Materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: **Seminário Nacional do Estado e Políticas Sociais no Brasil**, Cascavel/PR: Núcleo de Estudos e pesquisas em Políticas Sociais/NEPPS, 2003.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social:** temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n.112, p. 729- 753, out./dez. 2012.

_____. Proteção Social contemporânea: cui prodest? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 116, p. 636-651, out/dez., 2013.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

Anais do 7º Encontro Internacional de Política social e 14º Encontro Nacional de Política Social ISSN 2175-098X.

PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO SOBRE POLÍTICA SOCIAL NO SERVIÇO SOCIAL

Angela Kaline da Silva Santos

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. Email: s.social.angela@gmail.com

Lucicleide Cândido dos Santos

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. Email: lucicleidec1@gmail.com

Bernadete de Lourdes Figueiredo de Almeida

Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. Email: blfalmeida@uol.com.br

RESUMO: Esse trabalho objetiva analisar as Dissertações de Mestrado vinculadas à área de concentração de Política Social. Em termos metodológicos, caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica e documental com a utilização do estado da arte para mapeamento analítico das tendências das Dissertações investigadas, com uso de instrumentos e técnicas quanti-qualitativas de coleta e de análise dos dados. Em torno das 72 Dissertações defendidas entre os anos de 2010 a 2014, no PPGSS/UFPB verificou-se à prevalência significativa da área de concentração Política Social com 74% (53), em comparação a área de Fundamentação Teórico-prática do Serviço Social com 26% (19). Em termos conclusivos, foi possível verificar o crescimento das pesquisas

que têm como objeto as Políticas Sociais e suas subáreas.

PALAVRAS-CHAVE: Produção do Conhecimento; Política Social; Serviço Social.

PRODUCTION OF KNOWLEDGE ON SOCIAL POLICY IN SOCIAL SERVICE

ABSTRACT: This work aims to analyze Master Dissertations linked to the area of Social Policy concentration. In methodological terms, it is characterized as a bibliographical and documentary research using the state of the art for analytical mapping of the trends of the Dissertations investigated, using instruments and quantitative-qualitative techniques of data collection and analysis. Around 72 Dissertations defended between 2010 and 2014, in the PPGSS / UFPB there was a significant prevalence of the Social Policy concentration area with 74% (53), in comparison with the area of Social Work Theoretical-practical Rationale 26% (19). In conclusive terms, it was possible to verify the growth of the surveys that have as object the Social Policies and its subareas.

KEYWORDS: Knowledge Production; Social Policy; Social Service.

1 | INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar a produção do conhecimento sobre Política Social gerada pelas Dissertações de Mestrado defendidas no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB. Intenta-se contextualizar a conjuntura das atuais transformações da sociedade brasileira a luz do Neodesenvolvimentismo e suas inflexões nos processos de investigação e exposição do Serviço Social; Identificar e analisar as tendências e categorias temáticas que perpassam o processo de produção de conhecimento no Serviço Social a partir das Dissertações de Mestrado vinculadas à área de Política Social no período de 2010 a 2014.

Este processo investigativo adotou a perspectiva teórico-metodológica de cunho dialético materialista marxista. Justifica-se a adoção dessa perspectiva teórico-metodológica por se constituir o marxismo no aporte hegemônico da produção do conhecimento do Serviço Social.

Tipifica-se como uma pesquisa bibliográfica e documental desenvolvida mediante a utilização da metodologia do estado da arte. Em termos operacionais, esta pesquisa desenvolveu-se à luz de dois indicadores analíticos que, embora imbricados, dividem-se nos seguintes: a) indicadores das áreas do conhecimento; b) indicadores temáticos.

Os estudos de tipo estado da arte permitem “[...] um recorte temporal definido, sistematizar um determinado campo de conhecimento, reconhecer os principais resultados da investigação, identificar temáticas e abordagens dominantes e emergentes, bem como lacunas e campos inexplorados abertos à pesquisa futura”. (HADDAD, 2000, p. 4)

Para o desenvolvimento deste trabalho, analisou-se o universo de 53 Dissertações de Mestrado do PPGSS/UFPB, vinculadas à área de Política Social, defendidas nos anos de 2010 a 2014.

2 | DESENVOLVIMENTISMO: AS CONJUNTURAS DOS GOVERNOS PETISTAS (LULA E DILMA) E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA SOCIAL

A entrada do século XXI traz consigo um novo ciclo na política brasileira do ponto de vista sociológico, acompanhando uma tendência de vitórias de governos progressistas na América Latina. Tendência evidenciada no Brasil com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT), derrotando o candidato apoiado por FHC, José Serra pelo PSDB.

Sem sombra de dúvida, é um momento de extrema importância política, dada à origem humilde do nordestino Lula, mas reconhecida liderança em face de sua trajetória nas lutas sindicais contra a ditadura militar.

Lula assume a Presidência como apoio dos movimentos sociais, parte da classe média, dos intelectuais e de setores do empresariado. Naquele momento, possuía força política para tomar medidas difíceis, como a aprovação da perversa Reforma

Previdenciária.

Além disso, existia uma esperança que o governo de Lula mudasse a política econômica; enfrentasse e diminuísse as causas da desigualdade no país; adotasse medidas para a expansão do mercado interno de massas; garantisse a geração de empregos; assegurasse a união dos interesses do capital produtivo e do sindicalismo em torno de um projeto de desenvolvimento nacional; e avalizasse o comprometimento com um amplo e consistente sistema de proteção social no âmbito das necessidades humanas e sociais. Porém, essas esperanças começaram a ser substituídas “[...] pelo medo de que o Brasil teria apenas o ‘governo do possível’”. (FREITAS, 2007, p. 66)

Sader (2004) ao analisar o primeiro ano do governo Lula, afirma que este surge em um contexto geral diferente das disparidades entre blocos capitalistas e socialistas, mas marcado pela hegemonia norte-americana do ponto de vista político e do neoliberalismo. Assim, no lugar dos objetivos anticapitalistas e anti-imperialistas, os objetivos eram contra o neoliberalismo.

Esse cenário marca a inserção do governo do PT, que tinha o desafio nas mãos de sair do modelo neoliberal. Todavia, a política econômica foi mantida e aprofundada. Em resumo,

[...] no seu primeiro ano o governo Lula se revelou fortemente conservador: conservador na política econômica, conservador nas duas reformas – a previdenciária e a tributária, realizadas de acordo com os moldes recomendados pelo Banco Mundial -, na sua segunda geração de reformas e conservador nos discursos de Lula – desmobilizadores, críticas dos movimentos sociais, sem menção do capital financeiro e do neoliberalismo. (Ib., p. 86)

Filgueiras e Gonçalves (2007, p.96) ao avaliar o primeiro mandato do governo Lula (2003 – 2006), alegam que houve uma continuação do modelo liberal periférico, iniciado em 1990, principalmente pós-lançamento do Plano Real. “A implementação do Plano Real, lançada em 1994, cumpriu papel decisivo no processo de aprofundamento e consolidação do modelo liberal periférico, que veio a assumir sua forma mais acabada no governo Lula a partir de 2003”. Sobre o modelo liberal periférico, elencam que,

O modelo é liberal em virtude da natureza das reformas que o estruturaram e o constituíram: abertura e liberalização da economia, privatização de empresas estatais e desregulação do mercado de trabalho. É periférico por ser uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país dependente. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 95).

A conjuntura econômica internacional favorável, a partir de 2003, proporcionou um impacto positivo no comércio exterior de todos os países em desenvolvimento. Filgueiras e Gonçalves (2007) asseveram que a redução das restrições externas, em um contexto de crescimento da economia mundial e ausência de crises cambiais sistêmicas, possibilitaram menor instabilidade macroeconômica e alargaram o espaço de manobras da política econômica. Porém, essa oportunidade foi utilizada para

reforçar o modelo liberal periférico no país.

No campo das Políticas Sociais, Filgueiras e Gonçalves (2007) afirmam que o governo Lula tem estreita relação com a política econômica liberal legada do governo anterior, marcado pela visão hegemônica sobre as Políticas Sociais deslocada das causas estruturais da pobreza e desigualdade. Em sentido contrário, a gestão lulista combinou perfeitamente a flexibilização do trabalho com políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza.

Em um contexto de ajuste fiscal permanente, as políticas sociais transformaram-se em políticas focalizadas, voltadas para os mais pobres através da criação de vários programas de complementação de renda, implantados no governo de FHC e ampliados e aprofundados pelo governo Lula, sob aprovação do Banco Mundial. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007)

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003 através da Medida Provisória n. 132, convertida na Lei n. 10.836 e incorporada pelo Fome Zero. O PBF garante uma renda mínima através da transferência de renda direta para famílias em pobres e em extrema pobreza. A implantação do programa nos municípios provocou uma melhora das condições de vida de milhões de brasileiros.

Lula se reelege nas eleições de 2006, vencendo Geraldo Alckmin do PSDB por uma diferença em torno de 20 milhões de votos. A hipótese de Singer (2009) é que nessa reeleição de Lula, houve um reordenamento eleitoral, onde o subproletariado², que nas candidaturas anteriores sempre se mantiveram distantes de Lula, aderem a sua candidatura depois do primeiro mandato, ao mesmo momento que a classe média se distancia. Para Singer, a emergência do Lulismo “[...] expressa um fenômeno de representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as suas próprias formas de organização”. (p. 84).

Singer (2009, p. 98), ao continuar a análise sobre a vitória de Lula na eleição do seu segundo mandato, afirma:

O pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, corresponde nada mais nada menos que à realização de um completo programa de classe. Não o da classe trabalhadora organizada, cujo movimento iniciado no final da década de 1970 tinha por bandeira a “ruptura com o atual modelo econômico”, mas à fração de classe que Paul Singer chamou de “subproletariado” ao analisar a estrutura social do Brasil no início dos anos de 1980.

A sensação de aumento do poder de consumo dos eleitores de baixa renda e média, e a gradual melhora na condição de vida dos mais pobres através do Programa Bolsa Família e outros programas governamentais focalizados consistem na base material desse reordenamento político, que levou Lula à reeleição em 2006.

A partir do segundo mandato de governo Lula (2007 – 2010) a ideologia desenvolvimentista volta à cena com o prefixo neo e tornou-se tema de moda no

Brasil, resultante do aumento das taxas de crescimento e melhora dos indicadores sociais. (CASTELO, 2012)

Segundo o pensamento desse novo desenvolvimentismo – neodesenvolvimentismo - o Brasil estaria vivendo uma nova etapa do desenvolvimento capitalista inédita por combinar crescimento econômico e justiça social e por romper com o neoliberalismo; apresentou-se como um projeto de “terceira via”, alternativa ao neoliberalismo e ao socialismo.

Para Sampaio Jr (2012) há uma incoerência entre o que o neodesenvolvimentismo pensa ser e do que é de fato. Os intelectuais que o defendem, alegam que o neodesenvolvimentismo é uma alternativa qualitativa de desenvolvimento com capacidade de solucionar os problemas da pobreza e da dependência externa, contudo, o fato é que se trata de “[...] uma nova versão da surrada teoria do crescimento e da modernização acelerada como solução para os problemas do Brasil”. (Ib., 2012, p. 685)

Além disso, o neodesenvolvimentismo cumpriu uma função como arma ideológica dos grupos políticos nas estruturas do Estado. Tanto serviu para diferenciar os governos petistas do governo FHC como reforça o mito do crescimento como resposta para os problemas do país.

No ano de 2010, abriu-se novo período eleitoral. O Partido dos Trabalhadores lança a candidatura de Dilma Rousseff, ex-ministra de Minas e Energia (2003 e 2005) e da Casa Civil (2005 -2010) nos governos Lula. A referida candidata ganha as eleições com 56% dos votos válidos e entra para a história como a primeira mulher a se tornar presidente do Brasil.

Na transição do governo de Lula para o governo Dilma, no que diz respeito ao quadro político-institucional, notou-se o advento de dois elementos importantes que convergem para a crise de hegemonia lulo-petista de poder. O primeiro elemento relaciona-se ao âmbito político, de recomposição no interior do bloco do poder; o segundo elemento refere-se à esfera econômica da combinação de duas situações conjunturais intrincadas no segundo mandato de Lula, que são:

[...] a) a manutenção do tripé básico de política macroeconômica que se perpetuou ao longo dos governos de FHC e Lula; b) os efeitos da crise internacional de 2008-2009 e a manutenção de medidas econômicas visando evitar que os efeitos da referida crise contaminasse a estabilidade econômica do Brasil e a manutenção do ciclo de expansão econômica neodesenvolvimentista. (VASCONCELOS; AMORIM, 2016, p. 4)

No que tange às políticas sociais, o governo Dilma Rousseff mantém a mesma característica focalizada do governo anterior. No ano de 2011, foi lançado o Programa Brasil sem Miséria (BSM), baseado em três pilares, a saber: garantia de renda mínima, tendo em vista o alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso aos serviços públicos, objetivando ampliar as condições das famílias; e a inclusão produtiva com

a intenção de expandir as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

Para tanto, destacam-se três programas criados para efetivar o BSM: o Programa “Brasil Carinhoso”, com o objetivo de ampliar o acesso da população de baixa renda às creches públicas através de mais recursos federais aos municípios a cada vaga ocupada por criança beneficiária do PBF.

Em 2014, Dilma foi reeleita à Presidência da República, embora sua popularidade tenha caído a partir das chamadas “jornadas de junho” em 2013. Mesmo que esses protestos tenham sido localizados, tendo como foco as políticas municipais, foram de tal modo manipulados por grupos de direita. Para Souza (2016) há uma linha clara de continuidade entre as manifestações de 2013 e o golpe de abril em 2016.

Braga (2016, p. 60) assevera que,

[...] as forças golpistas derrubaram o governo não pelo que Dilma Rousseff concedeu aos setores populares, mas por aquilo que ela não foi capaz de entregar aos empresários: um ajuste fiscal ainda mais radical, que exigiria alterar a Constituição Federal, uma reforma previdenciária regressiva e o fim da proteção trabalhista.

A incapacidade política do governo Dilma de entregar essas demandas aos empresários precipitou o golpe. Essa estratégia seria assumida pelo posterior governo de Michel Temer que a toma para si, quando passa a implementar uma agenda amplamente regressiva.

3 I ANÁLISES DAS DISSERTAÇÕES DE MESTRADO ACADÊMICO NA ÁREA DE POLÍTICA SOCIAL DO PPGSS/UFPB NOS ANOS DE 2010 A 2014 À LUZ DOS INDICADORES

O debate em torno do Serviço Social e da Política Social no Brasil avançou e aprofundou-se consideravelmente ao longo dos anos de 1980 e 1990, consolidando-se no século XXI. A partir desse contexto, instaurou-se no âmbito da profissão um amplo processo de construção de conhecimentos em torno da Política Social, sendo um dos pilares centrais na consolidação do Serviço Social como produção de conhecimento, reconhecido pelas agências de fomento à pesquisa como área das ciências sociais aplicadas.

A análise das Dissertações de Mestrado Acadêmico na área de Política Social do PPGSS/UFPB se processa na temporalidade dos anos de 2010 a 2014 e metodologicamente à luz dos indicadores de análise do estado da arte dessas produções, a saber: indicadores áreas do conhecimento e indicadores temáticos, os resultados serão apresentados a partir de uma abordagem quantitativa e qualitativa, conforme orientação metodológica do estado da arte.

No universo de 72 obras defendidas no PPGSS/UFPB entre 2010 a 2014, indica-

se a prevalência significativa da área de concentração Política Social com 74% (53) Dissertações defendidas em comparação à área de Fundamentação Teórico-prática do Serviço Social com 26% (19) obras. Essa prevalência das Dissertações ligadas à área de concentração Política Social no PPGSS/UFPB vem se afirmando durante décadas com 62,1% (18) em 1980, 77,8% (52) em 1990, 80,3% (94) em 2000, e 79% (79) nos anos de 2010 a 2015. Em comparação à área de Fundamentação Teórico-prática do Serviço Social tem-se 37,9% (11) em 1980, 22,4% (15) em 1990, 19,6% (23) em 2000 e 21% (21) nos anos de 2010 a 2015.

Nesse entendimento, Mota (2013, p. 19) assevera que “[...] as produções dirigidas às formulações de políticas sociais têm uma importância inegável para o Serviço Social e são relevantes das contradições em processo que marcaram e marcam a sua existência”.

No indicador área de conhecimento, optou-se por apresentar a variável campos da política social. A tabela a seguir traz os dados da pesquisa.

Campos das Políticas Sociais	N	%
Assistência Social	11	20
Saúde	09	17
Criança e Adolescente	06	11
Proteção a Mulher	02	04
Proteção a Juventude	02	04
Proteção a Pessoa Idosa	02	04
Saúde Mental	02	04
Educação	02	04
Outra*	06	11
Não Identificados	11	21
Total	53	100

Tabela 1 - Campos das Políticas Sociais nas Dissertações de Mestrado na área Política Social do PPGSS/UFPB. João Pessoa/PB, 2018.

Nota: * Distinguem-se as políticas que foram investigadas somente uma vez, a saber: Assistência Estudantil, Política Social, Drogas, Segurança Pública, Pessoa com Deficiência, Saúde e Assistência. Chama-se atenção para uma obra que estudou a intersetorialidade entre Saúde e Assistência Social na gestão do Programa Bolsa Família.

Como demonstra os resultados da Tabela 07, a Política Social com maior incidência é a Assistência Social com 20% (11) de Dissertações defendidas. Ressalta-se que a pesquisa realizada por Santos (2017) e esta pesquisa constataram que as três Políticas Sociais mais estudadas no PPGSS/UFPB, vinculadas à área de concentração Política Social, são: Assistência Social, Saúde e Criança e Adolescente.

Ainda sobre a incidência da política de Assistência Social entre os anos de 2010 a 2014, assevera-se que essa incidência se deu após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004.

A política de Assistência Social é uma das políticas que mais emprega os

profissionais do Serviço Social, não só no campo da intervenção profissional na oferta de serviços diretos, mas há uma grande inserção desses profissionais no campo da gestão dessa política nos níveis da União, estados e municípios. Além disso, a centralidade dessa política sobre as demais nos governos petistas incide sobre uma tendência a focalização e a adoção da política econômica denominada neodesenvolvimentista – que combina desenvolvimento econômico e social – junto com o crescimento progressivo do orçamento da Assistência Social.

Em seguida, tem-se a incidência da Política de Saúde, com 17% (09) Dissertações defendidas. Demonstrando assim, o interesse investigativo dos Assistentes Sociais e também de outros profissionais da área de Saúde que cursam o Mestrado Acadêmico do PPGSS/UFPB.

Verificou-se ainda, a incidência de 11% (06) das Dissertações defendidas que estudam a proteção a Criança e Adolescente. As investigações desse campo da proteção são realizadas em articulação com as outras políticas, pois a garantia de direitos das crianças e adolescentes é realizada no âmbito da saúde, educação, assistência social, cultura e arte, entre outras.

Observou-se que as investigações nos campos das Políticas Sociais têm incidido em objetos cada vez mais setorializados. Netto (2011) ao tratar sobre a intervenção da “questão social” pelo Estado no capitalismo monopolista assevera que “[...] a política social deve constituir-se necessariamente em políticas sociais: as sequelas da “questão social” são recortadas como problemáticas particulares [...] e assim enfrentadas”. Desse modo, “[...] a “questão social” é atacada nas suas refrações, nas suas sequelas apreendidas como problemáticas cuja natureza totalizante, se assumida consequentemente, impediria a intervenção”. (p. 32 – grifos do autor).

Temáticas	N	%
Gênero	09	17
Trabalho	09	17
Gestão / Avaliação	08	15
Intersetorialidade	05	09
Controle Social	03	06
Inclusão Social	02	04
Estado e Sociedade	02	04
Outras	13	24
Não Identificados	02	04
Total	53	100

Tabela 2 - Temáticas analisadas nas Dissertações de Mestrado na área Política Social do PPGSS/UFPB. João Pessoa/PB, 2019.

Fonte: SANTOS, 2019, p. 84.

O indicador temático advém da subárea das políticas sociais investigada. Conforme os resultados dessa Tabela constatou-se que as categorias temáticas

Gênero e Trabalho apresentaram maior incidência, ambas com 17% (09) das Dissertações defendidas. Na pesquisa realizada por Santos (2017) sobre a produção do conhecimento em Serviço Social no PPGSS/UFPB na área de concentração Política Social, na temporalidade de 1982 – 2010 essas duas categorias temáticas também se expressaram com uma grande relevância. Assim como a categoria Gestão/Avaliação com 15% (08).

Dessa forma, essas três categorias temáticas têm sido as mais incidentes na produção do conhecimento, materializada nas Dissertações de Mestrado do PPGSS/UFPB, vinculadas à área da Política Social.

A categoria Gênero está intimamente ligada aos movimentos feministas e suas lutas pela igualdade entre homem e mulheres. Lisboa (2010) assevera que houve mais desencontros do que encontros ao longo da história entre Serviço Social e as questões de gênero.

O desenvolvimento de políticas públicas de gênero no Brasil ocorreu no processo de redemocratização. Significou a incorporação de novos temas na agenda governamental e inclusão de novos atores no cenário político. “Assim, à medida que a democratização avançava, passou-se a formular propostas de políticas públicas que contemplassem a questão gênero”. (FARAH, 2004, p. 130).

Ressalta-se que,

[...] as políticas públicas de gênero, ao incorporarem o conceito de gênero e discutirem suas implicações na promoção de políticas públicas, trazem para o campo que situa a realidade de intervenção tanto os conflitos que perpassam as relações sociais entre homens e mulheres e também as desigualdades produzidas e reproduzidas culturalmente entre os mesmos, com base no discurso das diferenças biológicas. (LISBOA, 2010, p. 6).

As políticas para mulheres tendem a manter a desigualdade entre homens e mulheres, pois focalizam suas ações, tendo em vista a atuação da mulher como mãe, esposa, filha dentro do contexto do lar.

Sobre a categoria Trabalho, entende-se ser esta derivada da leitura marxiana e marxista, adotada pelo Serviço Social. As Dissertações que versam sobre a categoria Trabalho objetivam analisar as relações de trabalho na contemporaneidade a partir da perspectiva marxiana e marxista. Em sua maioria, intentam analisar as condições de trabalho de algumas categorias profissionais num âmbito de reestruturação produtiva e restrição de direitos. Assinala-se que o Serviço Social vem contribuindo de forma satisfatória com as produções teóricas que aludem essa temática.

A categoria Gestão/Avaliação 15% (08), sendo essa categoria muito explorada pelos pesquisadores, principalmente em torno do processo de descentralização que as Políticas Sociais passam após a Constituição Federal, principalmente a Política da Saúde e da Assistência Social. É inegável a contribuição dos assistentes sociais nas análises que objetivam avaliar e monitorar a gestão e o impacto de programa, plano

ou projeto social.

Em seguida aponta-se a categoria Intersetorialidade 09% (05), esta vem incidindo significativamente em razão da crescente intervenção em rede e a intersetorialidade como princípio ordenador das Políticas Sociais na contemporaneidade. (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013). A Política Social que mais desponta a intersetorialidade é a política da Assistência Social. Observando-se que as investigações que têm a intersetorialidade como objeto de estudo, analisa a relação assistência social – saúde, assistência social – educação.

Confere-se a categoria Controle Social 06% (03), cujos estudos exploram a efetividade que os conselhos sociais e as conferências de Políticas Sociais e de Direitos têm causado para a administração pública. Com uma incidência de 04% (02) verifica-se ainda a categoria Inclusão Social e Estado e Sociedade, enquanto categorias relevantes por fundamentar a intervenção do assistente social na sua prática profissional.

As categorias temáticas que apareceram apenas uma vez são: Questões Raciais, Multiprofissionalidade, Seguridade Social, Criança e Adolescente, Educação, Ecologia, Financeirização, Questão Social, Terceiro Setor, Proteção Social, Transferência de renda, Cultura, Assistência Estudantil.

Observa-se que dentro dessas categorias, têm-se aquelas que se configuram como emergentes na sociedade, que são: Questões Raciais, Multiprofissionalidade, Ecologia, Financeirização, Terceiro Setor, Transferência de Renda e Cultura.

Ressalta-se também a baixa incidência de estudos que têm a categoria Questão Social “[...] cujas múltiplas expressões são o objeto do trabalho cotidiano do assistente social” (IAMAMOTO, 1997, p. 14). Trata-se de um dado preocupante para a produção do conhecimento em Serviço Social, diante da centralidade que a categoria “Questão Social” tem enquanto objeto de atuação da profissão.

Comprovou-se também a incidência de duas Dissertações em que não foi possível identificar a categoria temática analisada pela falta de clareza e fluidez no seu objeto de estudo.

Elucida-se que as temáticas investigadas sofrem alterações conforme as determinações estruturais e conjunturais, vez que cada época produz categorias temáticas de acordo com a dinâmica da sociedade. (KOWARICK, 1995)

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção do conhecimento na área do Serviço Social amplia-se nas últimas décadas a partir do surgimento da Pós-graduação, do reconhecimento dos órgãos de fomento à pesquisa e o desenvolvimento a ampliação da pesquisa. O crescimento dessa produção contribui com a própria profissão, desenvolvendo cada vez mais a criticidade, a maturidade intelectual e o aumento da massa crítica.

No tocante ao PPGSS/UFFP, pode-se afirmar que tem cumprido o seu papel em

analisar a realidade concreta que se apresenta nas determinações sócio-históricas, uma vez que o Serviço Social tem contribuído com a formação de quadros (docentes e pesquisadores).

O crescimento das Dissertações de Mestrado vinculadas à área de concentração da Política Social é notório. Quanto aos objetos de análises dessas Dissertações, comprovou-se que estão alinhados aos determinantes históricos do período contemplado nesta pesquisa, demonstrando que os assistentes sociais estão intensificando as pesquisas nessa área para compreender, analisar e dar respostas concretas as demandas sociais postas, que são demandadas nos seus espaços sócio-ocupacionais.

REFERÊNCIAS

- BRAGA, Ruy. O fim do Lulismo. In: **André Singer** [et. al] Por que gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. 1^a Ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.
- FARAH, Maria Ferreira Santos. Políticas Públicas e Gênero. In: GODINHO, Tatau (org.). SILVEIRA, Maria Lúciada (org.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004 (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8), p. 127 – 142.
- FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. In: **Revista Katálysis** - Florianópolis v. 10 n. 1 p. 65-74 jan./jun. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141449802007000100008&script=sci_abstract&tlang=pt(Acesso em: 20/08/2018)
- HADDAD, Sérgio (Coord). **O Estado da Arte das Pesquisas em Educação de Jovens e Adultos**: a produção discente da pós-graduação em educação no período 1986 – 1998. São Paulo: Ação Educativa, 2000. Disponível em:< <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/1779/40.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > (Acessado em 11/07/2018).
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. In: **Debate** n.6. Fortaleza: CRESS-CE, 1997.
- KOWARICK, Lucio. “Investigação Urbana e Sociedade”. In: REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; FRY, Peter. (Orgs.) **Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa**. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1995.
- LISBOA, Teresa Kleba. Gênero, feminismo e Serviço Social: encontros e desencontros ao longo da história da profissão. In: **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 66- 75, jan. 2010.
- MOTA, Ana Elizabeth. Serviço Social brasileiro: profissão e área do conhecimento. In: **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 16, n. esp. 2013. p. 17 – 27.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8^a ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria de Lima. Redes e Intersetorialidade

nas Políticas Sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. In: **Textos & Contextos** - Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114 - 127, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/12990/9619>. (Acesso em: 17/10/2018)

SADER, Emir. Lula Ano I. In: SADER, Emir etall. **Governo Lula**: decifrando o enigma. São Paulo: Viramundo, 2004.

SAMPAIO Júnior, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e Neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SANTOS, Angela Kaline da Silva. **O Processo de Produção do Conhecimento no PPGSS/UFPB**: o estado da arte das dissertações de mestrado vinculadas à área de Política Social (Relatório Final de Pesquisa). João Pessoa: UFPB/CCHLA/DSS/PPGSS/SEPACOPS, 2017.

_____. **A Produção Do Conhecimento No PPGSS/UFPB**: o estado da arte das Dissertações de Mestrado vinculadas à área de Política Social. (Monografia). João Pessoa: UFPB/CCHLA/DSS/CSS, 2019.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. In: **Novos Estudos**, CEBRAP, 85, novembro 2009, p. 83-102. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010133002009000300004&script=sci_abstract&tlang=pt. (Acesso em 27/08/2018).

SOUZA, Jessé. **A Radiografia do Golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

VASCONCELOS, Ricardo Afonso Ferreira de. AMORIM, Mário Lopes. A Crise do Neodesenvolvimentismo no Governo Dilma e os Rumos do Pronatec no Recente Cenário de Retração Econômica e Desemprego. In: **Anais XI Jornada Latino-Americana de Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia** – Curitiba, 2016. Disponível: http://www.esocite2016.esocite.net/resources/anais/6/1471884390_ARQUIVO_ACRISEDONEODESENVOLVIMENTISMONGOVERNODILMAEOSRUMOSDOPRONATEC-ESOCITE2016-RICARDOAFDE VASCONCELOS-MARIOLOPESAMORIM.pdf (Acesso em: 29/08/2018)

MERCADO DE TRABALHO, TRABALHO E AUTONOMIA RELATIVA DO ASSISTENTE SOCIAL

Carlos Antonio de Souza Moraes

Doutor em Serviço Social pela PUC/SP; Professor permanente do Programa de Pós Graduação em Política Social (UFF/Niterói) e Professor do Departamento de Serviço Social de Campos (UFF/Campos).

Campos dos Goytacazes, RJ

Gabriela Mendes Moreira Schocair

Graduanda em Serviço Social – Universidade Federal Fluminense/Departamento de Serviço Social de Campos. Discente de Iniciação Científica (CNPq, 2018-2019).

Campos dos Goytacazes, RJ

Condicão assalariada; Projeto ético e político professional; Autonomia relative.

LABOR MARKET, WORK AND RELATIVE AUTONOMY OF THE SOCIAL WORK

ABSTRACT : The article problematizes the relative autonomy of the social worker from the labor market and professional work debate. For that, we opted for exploratory research and bibliographic character. The results point to the precarious expansion of the professional labor market in the 2000s and that the tensions between the design of the profession and the salaried condition impact on the movement of daily (de) construction of its autonomy, making it possible to refer to the favoring of a permitted and encouraged autonomy, provided that under conditions of control by employers.

KEYWORDS: Labor market of the social worker; Social worker work; Salaried condition; Ethical and political professional project; Relative autonomy

1 I INTRODUÇÃO

Este artigo discute as transformações do trabalho na sociedade do capital contemporânea – expressa neste estudo a partir dos anos 1970 -, a ampliação precarizada dos serviços sociais no contexto brasileiro a partir dos anos

2000 e suas incidências no mercado de trabalho e no trabalho do assistente social, particularmente, em sua autonomia relativa, a partir das tensões empreendidas entre projeto de profissão e sua condição assalariada.

Nesta proposta, há o reconhecimento do Serviço Social como trabalho e do assistente social como trabalhador assalariado que integra a classe trabalhadora e sofre todos os rebatimentos do “binômio expansão – precarização do mercado de trabalho”, bem como, de um intenso movimento de “onguinização” que afeta sobremaneira o trabalho dos assistentes sociais (NEVES, 2016).

Mediante esta compreensão e a observação de uma realidade marcada pela precarização das condições de inserção e permanência no trabalho, por uma “nova cultura do trabalho” em que predomina a razão instrumental, o imediatismo e a superficialidade das ações profissionais, a questão objeto deste estudo é: quais significados de autonomia têm sido associados ao trabalho do assistente social, requisitados pelo mercado de trabalho profissional e pelo projeto de profissão?

Verifica-se ao longo do estudo a cristalização de tensões entre o projeto de profissão e a condição assalariada que impactam diretamente nas concepções e no movimento de construção - desconstrução cotidiana da autonomia profissional do assistente social. O projeto de profissão do Serviço Social brasileiro contemporâneo defende a construção e o amadurecimento de um perfil profissional crítico e propositivo, pautado em conhecimento teórico, ético, político e da realidade social, capazes de fundamentar seus posicionamentos e intervenções direcionadas a democratização das relações sociais. Estas defesas, além de imprimir direção social ao trabalho profissional, fortalecem a autonomia relativa dos assistentes sociais. Autonomia assegurada pelos artigos 4º e 5º da Lei de Regulamentação da Profissão (8.662/93), através da defesa de suas competências e atribuições privativas na condução de seu trabalho.

No entanto, a sociedade do capital, através de ressignificações do trabalho e do mercado de trabalho, tem favorecido à retração da autonomia anteriormente descrita e, neste movimento, objetiva uma autonomia permitida, incentivada e alargada, desde que em condições de controle pelos empregadores. Nestas condições, o comportamento político profissional, petrificado pela condição de agente institucional, é favorável à instituição empregadora, por meio de atitudes e ações que mobilizem esforços para a garantia da harmonia no ambiente de trabalho e se vinculem ao cumprimento de tarefas de forma criativa, além da tendência de se colocar como humanizador de relações pessoais e de conflitos individuais, dissociando-os de processos coletivos.

Para a construção do debate destes elementos introdutórios, recorreu-se ao método fundamentado na Obra de Marx e metodologicamente optou-se pela pesquisa exploratória, de dimensão quanti-qualitativa e de caráter bibliográfico a partir dos seguintes descriptores: “reestruturação produtiva, reforma do Estado e das políticas sociais”; “espaços sócio-ocupacionais do Serviço Social e mercado de trabalho”; “profissão e perfil profissional”; “autonomia relativa do assistente social”.

Para tanto, recorreu-se aos livros da biblioteca básica do Serviço Social, a teses

de doutorado e dissertações de mestrado disponíveis na Plataforma CAPES a partir dos anos 2000 e artigos publicados nas principais revistas acadêmico-científicas na área de Serviço Social. A saber: Serviço Social e Sociedade; Katálysis, Temporalis, O social em questão, Sociedade em debate, Ser Social, Serviço Social e Saúde, Em Pauta, Textos e Contextos, Revista de Teoria Política e social, Serviço Social e Realidade.

Após identificação e seleção das produções acadêmico-científicas, o material coletado na pesquisa bibliográfica foi distribuído entre os pesquisadores participantes do projeto. Posteriormente, os pesquisadores leram, ficharam e apresentaram os principais resultados dos estudos em reuniões de pesquisa.

Articulado a estes processos, tem sido realizada a classificação e análise do material. Estas têm por base o critério estabelecido por Minayo (2014), vinculado à sua leitura horizontal e exaustiva que “através de minuciosa apropriação da matéria” (KOSIK, 1995, p. 31) objetivam identificar pontos de consenso, contradição e a coerência interna das informações (MINAYO, 2014).

Parte da sistematização destas análises serão publicizadas neste artigo que, por sua vez, está dividido nas seguintes seções: I. Introdução; II. As transformações no trabalho a partir da década de 1970; III. Expansão precarizada dos serviços sociais no Brasil dos anos 2000; IV. A condição assalariada do assistente social; V. A autonomia relativa do assistente social em tempos de ampliação precarizada de seu mercado de trabalho e, por fim, algumas conclusões.

2 | AS TRANSFORMAÇÕES NO TRABALHO A PARTIR DA DÉCADA DE 1970

Com a chamada “crise do modelo de expansão do capital” (CHESNAIS, 1996), foram desencadeadas, a partir da década de 1970 e como tentativa de respostas a mesma, transformações radicais na complexidade do trabalho em escala global que tem sido denominadas por Harvey (1992) e Antunes (1999) por “Regime de acumulação flexível” e por “processo de reestruturação produtiva”. De imediato, estas respostas expressaram a introdução de novas tecnologias no processo produtivo.

Essas novas tecnologias possuem um papel expressivo ao integrar aceleradamente os mercados, com transformações nos meios de transporte e comunicação, projetando as pessoas para dentro de uma realidade ainda mais globalizada (ARAÚJO, 1997).

Esse novo arranjo e suas consequentes transformações propiciaram a retomada do controle social do capital, a partir da desvalorização da força de trabalho e fragmentação da classe trabalhadora (MACHADO, 2008), o que tem contribuído para redefinição das relações sociais a partir da década de 1970 (PELEGRIANO, 2006).

Essas novas formas flexíveis de gestão/organização do trabalho, produzem modificações que consubstanciam no crescimento econômico e na expansão do setor terciário, tornando o mercado de trabalho mais heterogêneo e precarizado a partir da

terceirização e subcontratação (MORAES, 2009).

Nestes processos, há a desproletarização do trabalho industrial e fabril e o crescimento expressivo do assalariamento do setor de serviços. A generalizada subproletarização do trabalho passa a se expressar nas formas de trabalho precário, parcial, temporário, subcontratado, terceirizado, doméstico e informal. Há a crescente incorporação do contingente feminino no mundo do trabalho, além do trabalho infantil e migrante, acompanhados pela degradação, desespecialização e multifuncionalidade (CEOLIN, 2016).

Outra característica dessa realidade atual está vinculada a “aceleração do ritmo de vida” que exige do trabalhador competência para administrar um trabalho que invade sua vida doméstica, inclusive pela introdução de tecnologias que permitem acessá-lo em tempo real, a qualquer dia da semana, em horários variados, havendo uma invasão do trabalho na vida do trabalhador.

Questão nodal em nossas vidas, o trabalho humano contraditoriamente cria e subordina, humaniza e degrada, emancipa e aliena (ANTUNES, 2005) e nestes novos tempos tem sido atrelado ao discurso em defesa da criatividade, da construção de uma postura de liderança por parte do trabalhador e tomada de decisões favoráveis à instituição empregadora como elementos que podem contribuir para manutenção do trabalhador no mercado de trabalho, visto que ao mesmo, é delegada a responsabilidade por sua empregabilidade.

O resultado mais brutal dessas mudanças é o desemprego estrutural que atinge o mundo em escala global. Na particularidade brasileira, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou em março de 2018 que a taxa de desocupação foi de 13,1% entre janeiro – março de 2018, o que corresponde a 13,7 milhões de pessoas desempregadas no Brasil.

Estes dados registram os resultados de transformações alicerçadas em um projeto de sociedade – o neoliberal – que expressa a naturalização do ordenamento capitalista e da desigualdade social, o desmonte dos direitos sociais, que sofrem o falso argumento de que são entraves substanciais ao desenvolvimento econômico e um dos principais causadores da crise fiscal.

Ao Estado, entendido por PFEIFER (2014, p. 747) como “mediador consumidor”, é requerido docilidade aos influxos neoliberais e, no mesmo movimento, vigor para traduzir as demandas neoliberais em políticas nacionais. Em sua relação com a sociedade, há a redefinição do papel dos Estados nacionais e dos parâmetros de constituição de seu sistema de proteção social (CEOLIN, 2016), atingindo expressivamente a órbita das políticas sociais e públicas, em suas diretrizes de focalização, descentralização, desfinanciamento e regressão de direitos sociais.

Estes antagonismos que constituem a sociabilidade da sociedade de classes permeiam a questão social. Para Yazbek (2014, p. 683) ela “[...] envolve disputa social, política e cultural em confronto com as desigualdades socialmente produzidas”. Além disso, há o destaque para “um tempo caracterizado por mudanças aceleradas em

diferentes dimensões da vida social, por uma nova sociabilidade e uma nova política” (p. 678).

Além disso, com o neoliberalismo é difundido a ideia de que o bem estar social pertence ao foro privado dos indivíduos. E, neste movimento, as respostas à questão social têm sido deslocadas da esfera do Estado para a do mercado e da sociedade civil, por meio de um processo que estimula a refilantropização do social, despolitiza a questão social, a desqualifica como questão pública e criminaliza sujeitos e movimentos sociais.

Assim e de modo geral, é possível sinalizar no contexto atual que a exponenciação das expressões da questão social tem reeditado um discurso moral, que discrimina, estigmatiza, criminaliza e pune. Quando centraliza-se as análises na dimensão sócio-econômica verifica-se um discurso crescente do pobre como perigoso, transgressor, sujeito à repressão e extinção. Na mesma direção, observa-se práticas autoritárias, repressoras e cerceadoras de direitos.

3 I EXPANSÃO E PRECARIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS NO BRASIL DOS ANOS 2000

Esta conjuntura do trabalho e da vida na sociedade do capital contemporânea tem repercutido na oferta e expansão dos serviços sociais, segundo Borges (2015), a partir de duas dimensões: 1. como consequência do acirrado conflito entre capital e trabalho que exige a ampliação das atividades básicas à reprodução da força de trabalho e, 2. como resultado de tecnologias, que reduzem o quantitativo de trabalhadores na produção de bens e aumentam o número daqueles que desempenham funções de controle dos processos produtivos e dos próprios trabalhadores.

Outro elemento refere-se ao papel do Estado na oferta de serviços de educação, saúde e assistência social. Oferta que tem sido ressignificada pela reforma do Estado, fundamentada pelo ideário neoliberal, cujos princípios e diretrizes foram estabelecidos pelo Banco Mundial, o que garante a estas atividades espaços de valorização do capital (HARVEY, 2011), por meio da privatização dos serviços de saúde e educação, além da terceirização. “Agregue-se a estes mecanismos o recurso a formas precárias e flexíveis de contratação de pessoal (...)” (BORGES, 2015, 94).

Sendo assim, Borges (2015) aponta que o que se verifica no início dos anos 2000 é a expansão significativa das políticas sociais mais tradicionais, como a política de saúde, especialmente a atenção básica, envolvendo sobretudo, as esferas estadual e municipal na oferta dos serviços. Observou-se, também, a privatização de grande parte da expansão dos serviços de educação superior, através de financiamento para Instituições privadas e para estudantes. Além disso, verificou-se outros tipos de políticas mais focalizadas, dentre as quais se destacam os Programas de Transferência de Renda, que por sua vez e em comparação a outros tipos de políticas, demandam um número menor de trabalhadores para a sua execução.

Neste contexto, os dados da PNAD (2003 – 2013) indicam que os ocupados nas atividades de educação, saúde e assistência social representavam, em 2003, 10,3% dos ocupados no Brasil urbano. Já em 2013, esta participação cresce 1% e garante a terceira posição, em termos de geração de postos de trabalho, sendo inferior apenas ao Comércio (20% em 2013) e a Indústria de Transformação (13,7% neste mesmo ano).

Também há ampliação do emprego na esfera federal, embora seja pouco expressivo no conjunto - 8,4% do emprego público, em 2013. Já a esfera Estadual sofre redução de 45% para 37%, como efeito do processo de municipalização da execução das políticas sociais. Deste modo, verifica-se a ampliação do emprego público na esfera Municipal em 2013. O mesmo representava 47,4% em 2003 e, em 2013, passa a representar 54,6%.

No setor público, observa-se que o maior número de empregados encontra-se na Educação, embora tenha reduzido de 72,8% para 66,4% a sua participação entre 2003 e 2013. Já a área da saúde representa 31% dos empregados, com aumento de 8% neste período. Por fim, os serviços de assistência social reduziram sua participação de 4% para 2% do número de empregados no período considerado. Esta redução, contraditória com a expansão das políticas de assistência social no período analisado, para Borges (2015) pode estar vinculada às seguintes variáveis: o recurso ao uso da tecnologia da informação que reduz a necessidade de pessoal em atividades da política; a terceirização, flexibilização e precarização das formas de contratação, que os transferem muitas vezes para esfera privada, como no caso das ONGS contratadas pelos governos (P. 98).

Destaca-se ainda a centralidade feminina nas atividades dos serviços sociais que, em 2013, tonaram-se o maior espaço feminino no mercado de trabalho brasileiro (19,6%), superando tradicionais espaços de trabalho das mulheres como o comércio (19,1%) e o trabalho doméstico (15,2%). Além disso, as mulheres representavam 75,8% dos trabalhadores na Educação, 76,5% na Saúde e 83% na Assistência Social.

Quanto às formas de inserção, predomina-se a de assalariados (91,9% em 2013). Entretanto, na Assistência Social, o percentual de empregados sem Carteira Assinada subiu de 20% para 22,1% entre 2003 - 2013, movimento oposto às áreas de saúde e educação, o que sinaliza para formas de contratação extremamente precárias.

4 | A CONDIÇÃO ASSALARIADA DO ASSISTENTE SOCIAL

Os profissionais assalariados, dentre eles os assistentes sociais, desde os anos 1990 tem seus espaços de trabalho ampliados e suas condições e relações de trabalho precarizadas e quase destituídas de direitos. As expressões de dominação e exploração do capital sobre o trabalho não são apenas enfrentadas pelos assistentes sociais nestes espaços de trabalho, mas muitas vezes, se expressam em seus espaços de vida como sujeitos sociais que integram a classe trabalhadora (GUERRA, 2010).

A este sujeito, assistente social, trabalhador assalariado, é exigido adaptação às normas da sociedade flexível, capaz de construir ações fundadas na razão instrumental, restritas ao trânsito do “aqui e agora”, em que os fins justificam os meios.

Essas características do mercado de trabalho e a “gestão dessa nova cultura do trabalho”, contribuem para o aumento do duplo ou pluriemprego, através de inserção profissional em duas ou mais políticas sociais, além de maior rotatividade no trabalho, jornada extensa de trabalho articulado ao sobretrabalho (GUERRA, 2010), historicamente e culturalmente vinculado à mulher, que além de ser a mais empregada nos serviços sociais é maioria absoluta entre os assistentes sociais desde a origem da profissão no Brasil e nos demais Países do mundo.

Estas mulheres, assistentes sociais, assim como os demais trabalhadores, estão sujeitas a regulação de seu trabalho mediada por um contrato e às determinações sociais que impactam sobre a vida e o trabalho daqueles que necessitam vender sua força de trabalho para assegurar sua sobrevivência (IAMAMOTO, 2014, p.215).

Em diversos casos, sofrem interferências por parte de seu empregador em seu cotidiano de trabalho. Ainda que reconheçam e recorram ao Código de Ética da categoria (1993), a Lei que Regulamenta a Profissão (Lei nº 8.662/93) e a Resolução do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 493/2006), não variadas vezes, os assistentes sociais se deparam num jogo de tensão mediante chefias autoritárias, entre manter seu emprego ou colocá-lo em riscos, ao lutar por condições éticas e técnicas de trabalho.

Portanto, a precarização do mercado de trabalho dos assistentes sociais pode ser verificada no tocante as suas relações de trabalho, no seu espaço de atuação, na sua remuneração, nas condições objetivas para realização de seu trabalho. Fator favorável a esta “ampliação precarizada” do mercado de trabalho profissional é que o processo de descentralização das políticas sociais para os municípios não ocorre na mesma medida dos recursos, o que dentre outros, incide negativamente sobre os trabalhadores dessa esfera, sobre o atendimento das demandas e o enfrentamento das necessidades sociais dos usuários e contribuem ainda, para um intenso movimento de “onguinização” que afeta sobremaneira o trabalho dos assistentes sociais (NEVES, 2016).

Para Neves (2016) pode-se destacar o binômio expansão - precarização que caracteriza o mercado de trabalho dos assistentes sociais nos últimos anos, mediante aumento do número de vagas para estes profissionais, em condições de trabalho mínimas, com falta de reconhecimento, de incentivos à capacitação, de progressão da carreira, além de achatamento salarial, sobrecarga de trabalho que impactam, inclusive, na autonomia profissional e no adoecimento físico e mental dos assistentes sociais.

Além disso, o processo de descentralização das políticas sociais públicas, com ênfase na sua municipalização, requer dos assistentes sociais – como de outros profissionais – novas funções e competências. Essas novas exigências são seguidas

pela necessidade de qualificação direcionada ao “domínio de conhecimentos para realizar diagnósticos socioeconômicos de municípios, para a leitura e análise dos orçamentos públicos, identificando recursos disponíveis para projetar ações (...)” (IAMAMOTO, 2001, p. 27), dentre outros.

5 | A AUTONOMIA RELATIVA DO ASSISTENTE SOCIAL EM TEMPOS DE AMPLIAÇÃO PRECARIZADA DO MERCADO DE TRABALHO

Problematizar a autonomia relativa do assistente social na entrada do século XXI supõe fundamentar-se na compreensão das novas condições sócio-históricas e políticas que atravessam o cenário capitalista mundial, além de suas particularidades no contexto brasileiro. Cenário determinado pela mundialização do capital e o redimensionamento do trabalho e da sociabilidade.

Além disso, supõe nos termos aludidos ao longo deste artigo, defender o Serviço Social como trabalho e os assistentes sociais como classe trabalhadora que, assim como os outros profissionais, sofrem os rebatimentos das transformações do “mundo” do trabalho que, no momento atual, tendem a reduzir sua autonomia relativa – nos termos do projeto ético e político profissional – e alargar um tipo de autonomia permitida e controlada pelo mercado de trabalho e pelas instituições empregadoras.

A partir destes elementos, recorremos à análise morfológica do termo autonomia. Este termo possui origem grega e se vincula a independência, liberdade e autossuficiência. Foi introduzido pelo filósofo alemão Kant, em sua obra a ‘Crítica da Razão Prática’ (1959), para designar “A independência da vontade em relação a qualquer desejo ou objeto de desejo e a sua capacidade de determinar-se em conformidade com uma lei própria, que é a da razão” (CASTRO, 2011, p. 1).

Ao abordar sua relação com o Serviço Social, enquanto profissão assalariada, Simões (2012) ressalta que, assegurados pelos artigos 4º e 5º da Lei de Regulamentação da Profissão (8.662/93), a relativa autonomia profissional deve ser potencializada através da defesa de suas competências e atribuições privativas na condução de seu trabalho, ainda que subordinados em suas tarefas gerais, ao poder diretivo dos órgãos públicos, empresas ou entidades sem fins lucrativos.

O Parecer Jurídico nº 32/99 do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), emitido pela Assessora Jurídica, Dra. Sylvia Helena Terra, ao se referir às potencialidades do Código de Ética Profissional (1993) e da Lei 8.662/93 frente às condições de trabalho do Assistente social, aborda que não pode ocorrer interferências técnicas no trabalho do assistente social e que é este profissional, dentro do leque de suas atribuições, que elege os métodos, instrumentos e técnicas para condução e intervenção profissional.

Os elementos apontados neste Parecer (32/99) indicam avanços substanciais para defesa da profissão e de suas atribuições privativas e competências profissionais, sobretudo, em um contexto de desconstrução de identidades profissionais em que os trabalhadores devem se colocar à disposição das instituições empregadoras para

atender a diferentes e variadas demandas, ainda que não tenham formação profissional específica para isso. Estes processos vinculados a chamada multifuncionalidade que, inclusive, nos termos aqui analisados, adoça as defesas da transdisciplinaridade, tendem a reduzir atividades complexas à dimensão instrumental, pautadas no imediatismo, no bom senso, no ordenamento institucional e na superficialidade das ações, em uma conjuntura de precarização e restrição até da forma de pensar o trabalho, a realidade social e as expressões da Questão Social.

No entanto, este parecer ainda que denote avanços, se seu conteúdo for trabalhado de forma isolada, se torna insuficiente. A defesa da escolha do instrumental de trabalho pelo próprio assistente social é legítima, mas os instrumentos são meios para se tentar efetivar fins. Estes, por sua vez, devem estar integrados a valores éticos e políticos profissionais contidos no Código de ética dos assistentes sociais (1993), especialmente, em seus princípios fundamentais, na Lei que Regulamenta a Profissão (1993) e nas Diretrizes Curriculares para os Cursos de Serviço Social (1996). Nestes casos, há o desafio de compreender a realidade social e o trabalho profissional como fundamento para construção de conhecimentos, através da valorização da intercessão entre dimensão investigativa e intervenciva, pautadas também em fundamentos teórico-críticos e na defesa da teoria como “o movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador - é o real reproduzido e interpretado no plano ideal” (NETTO, 2011, P. 22).

Este respaldo político – profissional mostra-se, no cotidiano, como uma importante estratégia de alargamento da relativa autonomia do assistente social contra a alienação do trabalho assalariado. Respaldo também associado à relação singular que o assistente social estabelece com os usuários, a possibilidade de apresentar propostas de trabalho a trabalhadores, usuários, empregadores e outros, além de não construir, necessariamente um trabalho rotineiro.

No entanto, a relativa autonomia na condução do exercício profissional é tensionada pela compra e venda dessa força de trabalho especializada a diferentes empregadores. Segundo Iamamoto (2011) os empregadores determinam as necessidades sociais que o trabalho do assistente social deve responder; delimitam a matéria sobre a qual incide esse trabalho; interferem nas condições em que operam os atendimentos assim como os seus efeitos na reprodução das relações sociais. Eles impõem, ainda, exigências trabalhistas e ocupacionais aos seus empregados especializados e mediam as relações com o trabalho coletivo por eles articulado.

A condição de trabalhador assalariado supõe um contrato de trabalho pautado em parâmetros institucionais e trabalhistas que regulam as relações de trabalho e estabelecem suas condições expressas em salário, carga horária, metas e índices de produtividade, dentre outros. Além disso, são firmadas por parte da gestão, explicita ou implicitamente, expectativas e requisições quanto ao trabalho em virtude das prioridades da instituição empregadora. Para tais atividades, são ofertados pelos empregadores recursos (materiais, financeiros, humanos e técnicos), ainda que nos

tempos atuais a precariedade tenha assolado muitas instituições públicas e sem fins lucrativos, tornando a reduzida contratação de profissionais a principal forma de recursos, destituindo-os, muitas vezes, de condições mínimas à realização do trabalho, o que denota mais limites que possibilidades à objetivação dos propósitos profissionais. Além disso, as instituições recortam as expressões da Questão Social que podem se tornar matéria – prima da atividade profissional (IAMAMOTO, 2009).

Por outro lado, tais atividades são destinadas aos usuários que apresentam demandas frutos de suas necessidades sociais, que condicionadas pelas lutas sociais e pelas relações de poder, se transformam em demandas profissionais, re-elaboradas na ótica dos empregadores no embate com os interesses dos cidadãos que recebem os serviços profissionais (IAMAMOTO, 2009).

Diante disso, observa-se a cristalização de embates entre o projeto profissional do assistente social e sua condição assalariada. O projeto construído ao longo do Movimento de Reconceituação do Serviço Social brasileiro, especialmente, a partir da “intenção de ruptura” (NETTO, 2005), defende a construção de um perfil profissional dotado de estatuto intelectual, que cultiva a pesquisa e a dimensão investigativa associadas ao trabalho profissional e afiança a busca pelo saber – fazer a partir de projeções que são objetivadas na vida social. Já a dimensão assalariada submete os profissionais a condições objetivas de trabalho determinadas por condicionalidades sociais, trabalhistas e submetidas ao poder dos empregadores.

A cristalização destas tensões tem sido objeto de debate profissional e a categoria tem, por meio de suas Entidades Representativas e nos espaços coletivos, defendido um perfil profissional crítico, pautado em conhecimento teórico, ético e político, capazes de fundamentar seus posicionamentos e intervenções direcionadas a democratização das relações sociais. Estas defesas, além de imprimir direção social ao trabalho profissional, fortalecem a autonomia dos assistentes sociais, conforme defendida pelo seu projeto profissional atual, em um contexto que tem sido favorável à sua retração e ao alargamento daquela autonomia permitida pela instituição empregadora, que se relaciona ao trabalhador disponível à instituição, submisso as suas prescrições e capaz de incorporar os valores institucionais, transformando-os em valores profissionais, se colocando exclusivamente como agente institucional a favor da ordem, harmonia e das soluções individuais e pontuais para complexos problemas coletivos.

Ressalta Iamamoto (2011) que embora as condicionalidades sociais ultrapassem a vontade e consciência de seus agentes, a profissão, pode resistir a estes processos por meio de respostas profissionais construídas na tessitura das relações sociais, a partir de princípios éticos e políticos profissionais contrários à prática manipulatória, imediata e à recepção passiva das informações. Nestes casos, o caráter político do trabalho potencializa as possibilidades de enfrentar sua alienação e defender a autonomia relativa do assistente social, através da elaboração de estratégias frente às limitações e possibilidades reais.

Raichelis (2011), ao problematizar o que ela denomina de “autonomia controlada”,

indica a importância de discutir o trabalho do assistente social na entrada do século XXI, concebendo-o como trabalho concreto e abstrato que é submetido aos dilemas e constrangimentos comuns a todos os trabalhadores que vendem sua força de trabalho em troca de salário.

Moraes (2016) ressalta que a relativa autonomia profissional tem sido cada vez mais reduzida mediante um cenário de precarização e insegurança do trabalho o que também tem contribuído para ameaças referentes à dimensão intelectiva do trabalho profissional na perspectiva do projeto ético-político do Serviço Social atual.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do artigo verificou-se através dos dados disponibilizados pela PNAD/IBGE (2003-2013) e de algumas análises a respeito do início dos anos 2000 (NEVES, 2016; BORGES, 2015; GUERRA, 2010; RAICHELIS, 2010) a ampliação dos serviços sociais no Brasil, resultado do processo de descentralização/municipalização das políticas sociais, acompanhado pela precariedade de recursos e, consequentemente, pela precarização dos serviços sociais que, em 2013, se tornaram o terceiro maior empregador público no Brasil urbano, com grande predominância de trabalhadores do sexo feminino e em condição de assalariados.

Neste contexto, se os usuários sofrem com a falta de acesso a serviços públicos de qualidade e com respostas que, de maneira geral, não enfrentam efetivamente suas necessidades sociais, neste mesmo movimento, os profissionais assalariados, dentre eles os assistentes sociais, tem seu mercado de trabalho precarizado, expresso em condições de trabalho mínimas, com falta de reconhecimento, de incentivos à capacitação, de progressão da carreira, além de achatamento salarial, sobrecarga de trabalho que impactam, inclusive, na autonomia e no adoecimento dos assistentes sociais.

Portanto, observou-se que assistente social como trabalhador assalariado e que integra a classe trabalhadora, sofre todos os rebatimentos do binômio expansão – precarização do mercado de trabalho. Além disso, verificou-se neste artigo a presença de uma autonomia associada aos trabalhadores do mundo contemporâneo e requisitada pelo mercado de trabalho: autonomia permitida, incentivada e alargada, desde que em condições de controle pelos empregadores. Nestas condições, o comportamento político profissional, petrificado pela condição de agente institucional, é favorável à instituição empregadora, por meio de atitudes e ações que mobilizem esforços para a garantia da harmonia no ambiente de trabalho e se vinculem ao cumprimento de tarefas de forma criativa, além da tendência de se colocar como humanizador de relações pessoais e de conflitos individuais.

Diante disso, é possível afirmar que a autonomia do assistente social é flexível mediante as relações, contratos de trabalho, a formação continuada dos assistentes sociais e a segurança de seus valores ético e políticos. De acordo com Moraes et.

AI (2017) isto significa que as tensões empreendidas no espaço de trabalho e as relações de força assumidas e defendidas contribuem para o alargamento ou pela retração da autonomia relativa do assistente social nos termos do projeto ético e político profissional.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, L M S de. **Trabalho, sociabilidade e exclusão social: o caso dos bagulhadores do lixo de Aguazinha.** Recife, 1997. Dissertação (Mestrado em Antropologia Cultural) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1997.
- BORGES, A. M. C. **O Mercado de trabalho nos serviços sociais.** O Social em Questão - Ano XVIII - nº 34 – 2015.
- CEOLIN, G. F. **Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no Serviço Social.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 118, p. 239-264, abr./jun. 2014.
- CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Código de Ética Profissional do Assistente Social.** Brasília: CFESS, 1993.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Lei 8662/93 de Regulamentação da Profissão do Assistente Social.** Brasília: CFESS, 1993.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Resolução CFESS nº 493, de 21 de agosto de 2006. Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social.** Brasília: CFESS, 2006.
- GUERRA, Y. **A formação profissional frente aos desafios da intervenção e das atuais configurações do ensino público, privado e a distância.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 715-736, out./dez. 2010.
- IAMAMOTO, M. V. **A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 120, p. 609-639, out./dez. 2014.
- IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** São Paulo: Cortez, 2009.
- KOSIK, K. **Dialética do concreto.** 5 ed.. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- MACHADO, L R. **Economia informal e mercado de trabalho: uma análise da informalidade no comércio do centro de Campos dos Goytacazes/ RJ.** Campos dos Goytacazes, 2008. Trabalho Final de Curso (graduação em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social de Campos, Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2008.
- MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.
- MORAES, C.A.S. **O Serviço Social brasileiro na entrada do século XXI: Considerações sobre o trabalho profissional.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 127, p. 587-607, set./dez. 2016.

MORAES, C.A.S. **Catadores da sobrevivência: estudo do trabalho e das relações de trabalho entre catadores de materiais recicláveis de rua no município de Bom Jesus do Itabapoana - RJ em 2008.** Dissertação (Mestrado em Política Social), Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, RJ, 2009.

MORAES, C.A.S; MARTINS, A. A; GONÇALVES, C. M; SOUZA, H. S. **A autonomia relativa do assistente social nos limites da relação capital x trabalho.** Colóquio Internacional, Colóquio Nacional sobre o trabalho do/a assistente social. Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2017. Disponível em: www.seer.ufa.br/index.php/coloquiocintas/article/view/3698/2626. Data de acesso: 15/01/2018.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx.** 1 ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2011, 64 p.

NEVES, V. S. de P. **Serviço Social na área da educação: condições e relações de trabalho dos assistentes sociais no Município de Juiz de Fora/MG.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2016.

PELEGRINO, I de C. **Trabalho informal: a questão das mulheres das favelas de Praia Rosa e Sapucaia.** In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques (org). Cidade, transformações no mundo do trabalho e políticas públicas. a questão do comércio ambulante em tempo de globalização. Rio de Janeiro. DP&A, 2006. Cap 2, p.32 – 49.

PFEIFER, M. **O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

RAICHELIS, R. **O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos.** Serv. Soc. Soc. São Paulo: Cortez, n. 107, 2011.

SIMÕES, N. L. H. **Autonomia profissional X trabalho assalariado: exercício profissional do assistente social.** Dissertação (mestrado em Serviço Social), Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2012, 165 fl.

YAZBEK, M. C. **A dimensão política do trabalho do assistente social.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014.

OS REBATIMENTOS DA POLÍTICA CORONELISTA NA ATUAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA BAIXADA FLUMINENSE

Adriano Pereira Basilo de Oliveira

Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade Paulista de Serviço Social de São Paulo (2009). Mestre em Política Social pela Universidade Bandeirantes (2012). Doutorando em Serviço Social pela PUC-Rio. Atualmente Coordenador Geral Académico da Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO. E-mail: adriano.oliveira@unigranrio.edu.br

Erica Silva de Oliveira

Mestre em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente é professora do Curso de Serviço Social da UNIGRANRIO. Atua como membro do Núcleo Docente Estruturante - NDE do Curso de Serviço Social da UNIGRANRIO. E-mail: erica13_silva@unigranrio.edu.br

Vaniele Soares da Cunha Copello

Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-graduada em Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2015). Possui graduação em Serviço Social pela Universidade do

violência e coerção. Logo após apresenta-se um breve histórico da profissão e sua busca por uma renovação crítica. Na sequência, discute os desafios cuja prática profissional se insere no âmbito da correlação de poderes e forças sociais presentes na Baixada Fluminense.

PALAVRAS-CHAVE: Serviço Social, Baixada Fluminense, Política Coronelista.

THE REFUTATIONS OF THE CORONELISTA POLICY IN THE PERFORMANCE OF SOCIAL WORKERS IN THE BAIXADA FLUMINENSE

ABSTRACT: This work proposes to analyze the refutations of the colonelist politics, with practices clientelist and assistentialist, in the action of the social assistants of the Baixada Fluminense. First, it presents how the relations of power in this territory were built, based on violence and coercion. Soon after, a brief history of the profession and its search for a critical renovation are presented. In the sequence, it discusses the challenges whose professional practice falls within the scope of the correlation of powers and social forces present in the Baixada Fluminense.

KEYWORDS: Social Service, Baixada Fluminense, Colonelist Politics.

RESUMO: Este trabalho propõe analisar os rebatimentos da política coronelista, com práticas clientelista e assistencialista, na atuação dos assistentes sociais da Baixada Fluminense. Num primeiro momento, apresenta-se como foram construídas as relações de poder neste território, com base na

1 | INTRODUÇÃO

As práticas políticas realizadas na Baixada Fluminense, são relacionadas às condições sociais de forma precária, existente neste território, um espaço marcado pela ausência do poder público, onde há mais uma administração da pobreza do que seu próprio enfrentamento. Esse ambiente se tornou peculiar na formação e desenvolvimento de poder, caracterizado pela violência e repressão: o coronelismo.

O coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre os governos e os coronéis, o governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo em forma de votos. Para cima, os governadores dão apoio ao presidente da República em troca de reconhecimento por parte de seu domínio no estado.” (ALVES, 2003, p. 132)

Desta forma, o presente trabalho pretende analisar os rebatimentos da política coronelista, com práticas clientelista e assistencialista, na atuação dos assistentes sociais da Baixada Fluminense.

Na sua primeira parte, apresenta-se de que forma foram construídas as relações de poder, com base na violência e coerção, nesta área periférica da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, mostrando o cenário histórico desde a implantação e o desenvolvimento da política coronelista.

Logo após apresenta-se um breve histórico da profissão e sua busca por uma renovação crítica, apresentando as condições históricas, políticas, econômicas e sociais que foram necessárias para a implementação da profissão na divisão social do trabalho.

O Serviço Social ao se inserir no âmbito da divisão social e técnica do trabalho como uma profissão intervenciva e institucionalizada para responder às diversas expressões da chamada “questão social”, cujos fundamentos, encobertos pela própria imediaticidade da realidade, encontram-se na economia e na política, tem sua natureza intervenciva reconhecida e sancionada. Seu estatuto intervencivo lhe confere um âmbito de intervenção condicionado pelos componentes estruturais do cotidiano e por sua relação com a questão social, que na aparência dá-se de maneira direta e imediata, mas é mediatisado pelas políticas sociais. (GUERRA, 2013, p. 39)

Por muitos anos, o Serviço Social esteve totalmente relacionado aos princípios da Igreja Católica e influenciado pela corrente positivista, e ao buscar legitimidade para a profissão, o Serviço Social procura se aproximar de uma elaboração teórica mais consistente. Procurando romper com o conservadorismo profissional, a teoria social de Marx é incorporada à profissão, o que proporcionou um amadurecimento teórico-metodológico, que resultou em um direcionamento ético-político, articulado aos interesses da classe trabalhadora.

Na sequência, apresentam-se os desafios cuja prática profissional se insere no

âmbito da correlação de poderes e forças sociais presentes na Baixada Fluminense. O assistente social, enquanto um trabalhador assalariado, que atua diretamente no enfrentamento da “questão social” é posto em desafio diante da política coronelista na Baixada Fluminense.

Destaca-se que é fundamental a capacidade intelectual, e apropriação dos conhecimentos teórico-metodológicos, para uma postura crítica mediante as suas atividades. Para o assistente social é imprescindível o conhecimento e domínio de suas competências e atribuições, para não realizar apenas serviços burocráticos e mecanizados.

2 | RELAÇÕES DE PODER NA BAIXADA FLUMINENSE

A Baixada Fluminense é uma região do Estado do Rio de Janeiro, composta por treze municípios. Suas cidades se tornaram um suporte para o desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro e são conhecidas por ‘cidade-dormitório’, formadas por aglomerados urbanos que servem como moradia para trabalhadores que vendem sua força de trabalho na metrópole carioca.

Nesta perspectiva, a Baixada Fluminense é estabelecida a partir de suas representações sociais num contexto de periferia urbana, um local marcado pela ausência do poder público e por inúmeras expressões da questão social, como a pobreza, violência urbana, desemprego, dentre outras.

A noção de “periferia”, construída nos anos 1970, nos marcos da sociologia urbana marxista, e incorporada em seguida ao senso comum, qualifica um determinado território na metrópole pelo conjunto de carências ali observadas e não encontrado em outro lugar: carência de serviços públicos básicos, de urbanização de áreas públicas, de titularidade da propriedade e de proximidade do mercado de trabalho, entre outras. (LAGO, 2010, p. 133, Apud SOUZA E BARBOSA, 2013, p. 6).

A falta de investimento em políticas públicas vai favorecer o desenvolvimento de um poder local, caracterizado por uma imposição política pautada na violência e coerção, o coronelismo. Este, “enquanto estrutura de poder, marcaria o espaço político da Baixada no bojo da nascente política republicana, que produz um espaço político diretamente influenciado pela gestão pública da União.” (SOUZA, 2014, p. 58)

Essa estruturação política vem sendo construída há tempos, com a crise do setor agrário na República Velha, a então capital nacional, Rio de Janeiro, será a maior influência nas transformações sociais na Baixada Fluminense. Com interesses nos votos rurais que a Baixada poderia oferecer, o poder público vai fornecer uma legitimidade ao poder dos coronéis. E com a aprovação do voto universal na década de 1930, o coronelismo vai se impor cada vez mais.

O Distrito Federal (...) tratava sua conflituosa relação com as lideranças políticas fluminenses, e ambos (Distrito Federal e municípios), por sua vez, interessavam-se cada vez mais pelos votos rurais que a Baixada oferecia para a nova legitimação

do poder. Desse modo, os rebeldes senhores coloniais, que exerciam a lei e o governo em um sistema escravista e patriarcal, passam a dar lugar aos coronéis, chefes de um sistema rural decadente e ávidos por benefícios do poder central, mesmo se isso significasse sua perda de sua autonomia. (ALVES, 2003, p. 78 - 79)

Durante a década de 1930, personagens políticos edificam uma base de poder estruturada a partir da violência como, por exemplo, Tenório de Cavalcanti. Natalício Tenório Cavalcanti de Albuquerque, conhecido como Tenório Cavalcanti, ou “homem da capa-preta” foi um político de Duque de Caxias que materializava seu poder a partir da violência, coerção e de práticas assistencialistas. Andava sempre com uma metralhadora, a qual chamava de Lurdinha que ficava escondida sob sua capa preta.

Este foi um dos grandes destaques da história da Baixada Fluminense, no que se refere a execução de um poder patronal com “prática clientelistas, de favorecimento e de apadrinhamento” (SOUZA E BARBOSA, 2013), através da coerção.

“O poder patronal é referido como uma relação através da qual se torna possível o acesso a bens, recursos, serviços e mesmo posições sociais que, de outra forma, não poderiam ser obtidos.” (GRYNSZPAN, 1990, p. 1. Apud SOUZA E BARBOSA, 2013, p. 11). Neste caso, o acesso à alguns benefícios sociais, estariam condicionados a lealdade e votos.

A política coronelista de prática clientelista de Tenório Cavalcante vai representar toda uma estrutura de poder político, que vai vigorar na gestão pública até os dias atuais.

Cabe destacar também, uma nova forma de acesso ao poder que começou a partir da ditadura militar, que com a repressão por parte da Polícia Militar, para controlar as rebeliões, a criminalidade, se tornou comum. Os grupos de extermínios, um aparato ilegal, que a partir de matanças, buscavam promover uma ordem.

O que se percebe nesses anos de interferência militar na política local é a produção de um rearranjo dos mecanismos de poder anteriores. Se no passado as máquinas clientelísticas partidárias estabeleciam um controle direto sobre a Secretaria de Segurança na nomeação dos delegados e, consequentemente, no controle das atividades ilegais (contravenção, lenocínio, jogatina, violência), agora, a ditadura militar assumiria para si esse controle. Contudo, a interferência direta na cassação de oposicionistas vai cedendo lugar à mediação construída pela concessão da ilegalidade e dos mecanismos de repressão aos grupos vinculados ao situacionismo. Há, portanto, uma retomada, em outras bases, dos mecanismos que no pré-1964 tinham consagrado figuras como Amaral Peixoto, Getúlio de Moura e Tenório Cavalcanti. A diferença, porém estava na administração militarizada desses mecanismos, com destaque, sobretudo, para a atuação da Polícia Militar. (ALVES, 2003, p. 106)

Nota-se que de forma histórica, a construção do poder político nos municípios baixadenses é pautada na violência e na coerção composta por grupos de extermínio e outros aparatos de poder sobre a população residente. Essas estratégias de poder, a partir da lógica da política coronelista, ainda estão presentes na gestão pública dos municípios da Baixada Fluminense.

Como um refúgio eleitoral, a prática clientelista da política coronelista vai se tornar uma grande estratégia de ascensão ao poder, vinculada a prática assistencialista. Vários agentes públicos, chegaram ao poder fazendo do ambiente social uma arena política, pois a Baixada Fluminense, enquanto um lugar carente e precário constitui um cenário perfeito para se fundar métodos de apadrinhamento, onde cargos públicos são ocupados via indicações.

Partindo do pressuposto de que a patronagem é essencialmente pautada na assimetria de poder no âmbito do acesso e controle dos recursos e bens materiais, entre o gestor (formal ou informal) da precariedade – um líder político, uma “figura ilustre” do local ou um empreendedor que adquire uma posição social de destaque; e a rede clientelista que esse ator social estabelece via práticas de apadrinhamento, indicação de cargos públicos, patrocínio de festas populares, além da promoção da “ordem” mediante a relação com grupos de extermínio e braços armados, entre outras estratégias do mandonismo local. (SOUZA E BARBOSA, 2013, p.12)

Como mencionado acima, os cargos públicos, em sua grande maioria, são ocupados por apadrinhamento, ou seja, por indicação de algum agente político. Dentro desses cargos, encontra-se os de assistentes sociais, e mais adiante deste estudo, será abordado as implicações que esse perfil de política coronelista impacta na prática dos profissionais de Serviço Social que atuam na Baixada Fluminense.

3 I SERVIÇO SOCIAL BRASILEIRO: A BUSCA POR UMA RENOVAÇÃO CRÍTICA

3.1 A gênese do Serviço Social:

O surgimento do Serviço Social, enquanto profissão inscrita na divisão sociotécnica do trabalho, está diretamente ligada ao movimento da ordem monopólica, pois através de sua intervenção irá responder às múltiplas expressões da “questão social”.

Com a organização política do movimento operário, a burguesia precisa criar estratégias para o controle dessa organização. É nesse momento que o Estado, gerenciador dos interesses da burguesia, passa a intervir sobre a “questão social” de forma constante e ordenada, onde as “funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas” (NETTO, 2011, p. 25).

Esta intervenção se dará através das políticas sociais, que será a base ocupacional do Serviço Social, e a partir da funcionalidade delas, compreendemos a funcionalidade da profissão, que é o ator que as implementam.

O sentido social das políticas sociais (sua função de reprodução do sistema socioeconômico e político e do status quo) e sua tensão e contradição internas (constituir direitos conquistados pelas classes subalternas) são transferidos para aqueles atores que com elas trabalham: os assistentes sociais. Estes passam a ter, em sua prática, o sentido social das políticas sociais. (MONTAÑO, 2006, p. 2)

As políticas sociais têm duas importantes funções dentro da dinâmica capitalista

monopolista: a função econômica, que é de formar força de trabalho massiva e reduzir os custos de reprodução da força de trabalho, e a função política, que é justamente a legitimação da ordem social.

É neste contexto supracitado, que na década de 1930, o Serviço Social iniciou seu percurso no cenário brasileiro, articulado a outro processo que foi a presença da Igreja Católica, que buscava recuperar sua hegemonia política e seus privilégios, que veio perdendo com o fim do império.

Na tentativa de recuperar áreas de influências e privilégios perdidos, em face da crescente secularização da sociedade e das tensões presentes nas relações entre Igreja e Estado, a Igreja procura superar a postura contemplativa. Fortalece-se defensivamente, e, diretamente orientada pela hierarquia, procura organizar e qualificar seus quadros intelectuais laicos para uma ação missionária e evangelizadora na sociedade. (IAMAMOTO, 2013, p. 20)

A “reação católica” faz com que a Igreja se posicione frente à “questão social” que é tratada enquanto uma questão moral e religiosa, e não oriunda da relação contraditória entre capital/trabalho, com atividades caritativas, individualizadoras e moralistas. Essas atividades passam a ser organizadas através de uma formação técnica especializada, e a partir daí o Serviço Social surge com um arranjo teórico-doutrinário, com uma prática voltada para agir de forma educativa e organizativa sobre a classe trabalhadora, com um discurso baseado no neotomismo, que

[...]defende um modelo cristão de sociedade, que se consubstancia nas condições históricas da ordem burguesa, tendo em vista torná-la ‘mais justa e fraterna’, cuja caracterização passa por um trabalho de evangelização das massas, como exigência para o desenvolvimento, na vida social, do senso de liberdade e fraternidade.” (ABREU, 2004, p. 51- 52).

Fundada no reformismo conservador, o Serviço Social tem sua ação pautada no viés da moral, com caráter educativo e individual. Outra característica dessa atuação é uma tendência do pragmatismo e do empirismo, demandando resultados imediatos. Neste período, a profissão sofre grande influência das teorias positivistas e funcionalistas, onde procurava o ajustamento do indivíduo ao ambiente na busca da coesão social.

No período entre as décadas de 1940 e 1960, o Brasil passa um momento de desenvolvimento industrial, com um crescimento econômico devido ao forte investimento de capital estrangeiro. No que se refere à profissão, essas mudanças passam a exigir uma postura profissional mais técnica, com mudanças nos métodos de ação mediante a novas formas de controle.

De um lado, é preciso aperfeiçoar o instrumental operativo, com as metodologias de ação, com a busca de padrões de eficiência, a sofisticação de modelos de análise, diagnóstico e planejamento; enfim é preciso dar um suporte técnico à ação profissional. (IAMAMOTO, 2013, p.36)

Mesmo com essas mudanças no bojo da profissão, o Serviço Social continua com uma atuação conservadora, expressando em sua prática, ações de cunho moralizador, educativo e disciplinador, procurando transformar a maneira de ver e agir da classe trabalhadora, e intermediando as relações entre patrão e empregados. Desta forma, o assistente social é um profissional da coerção e do consenso, e suas atividades atendem aos interesses da classe dominante.

(...) o assistente social aparece como o profissional da coerção e do consenso cuja ação recai no campo político. (...) Sua demanda pelos canais oficiais está relacionada às tensões e mudanças significativas nas oposições de classes configuradas na “questão social”. Está estreitamente vinculada à necessidade de preservação da ordem, da estabilidade da sociedade civil, como suporte da ampliação da produtividade do trabalho requerida pelo processo de acumulação. (IAMAMOTO, 2013, p. 48)

É no final dos anos de 1950, que as primeiras inquietações surgem questionando o “Serviço Social Tradicional”, buscava-se romper com a herança conservadora e trazer uma legitimidade para a profissão e uma atuação voltada aos interesses dos usuários, através de uma reestruturação teórica e uma prática política. Esse movimento dá indícios de uma erosão nas bases do Serviço Social Tradicional, porém com o Golpe de 1964, ele é desarticulado, o que atrasou uma perspectiva mais crítica para a profissão. Mas, esse cenário modificado pela autocracia burguesa “com a implantação do projeto de “modernização conservadora”, precipitou a mesma crise. E é sobre esse patamar que vai operar a renovação profissional” (NETTO, 2015, p. 184)

3.2 A busca pela ruptura: a aproximação com a teoria marxista.

Com a instauração da Ditadura Militar, o Serviço Social também sofreu alterações mediante às novas demandas que surgiam para sua intervenção. Na tentativa de trazer uma legitimidade para a profissão, o Serviço Social procura se aproximar de uma elaboração teórica mais consistente e se afasta da influência doutrinária da Igreja Católica. Neste momento, o Serviço Social no Brasil começa a passar por um processo de renovação.

Entendemos por renovação o conjunto de características novas que, no marco das constrições da autocracia burguesa, o Serviço Social articulou, à base do rearranjo de suas tradições (...), procurando investir-se como instituição de natureza profissional dotada de legitimação prática, através de respostas a demandas sociais e da sua sistematização, e de valorização teórica, mediante a remissão às teorias e disciplinas sociais. (NETTO, 2015, p.172)

De acordo com Netto (2015), três direções principais constituíram o processo de renovação: a vertente modernizadora, a reatualização do conservadorismo e a intenção de ruptura.

Passa-se a exigir um profissional que tenha um caráter técnico-científico que

seja capaz de acompanhar a burocratização das atividades institucionais. Aceita como dado inquestionável a ordem estabelecida, procurando dotar a profissão de referências e instrumentos capazes de responder às demandas. Na vertente modernizadora, nota-se que há mudanças metodológicas, porém não há a separação da corrente positivista, pelo contrário, há uma incorporação dele, de forma encoberta, ao tentar separar a ciência pura da ciência aplicada, pois o positivismo separa claramente as disciplinas científicas das técnicas.

Esta é uma bandeira levantada pela esmagadora maioria dos profissionais reconceituadores, nas décadas de 1960 e 1970, porém com enorme repercussão e vigência até nossos dias. Até por aqueles que pretendem, com base nesse argumento, nessas conceituações de teoria e prática, bater e rebater a referida concepção positivista de separar ciência e técnica, teoria e prática. Longe estão eles de seu objetivo; e o que não percebem é que este postulado, distante de ferir de morte o conceito positivista, o revitaliza e o recria. (Montaño, 2007, p. 162 e 163)

Na segunda direção do processo de renovação, há uma recuperação dos componentes mais conservadores da profissão, sob uma nova base teórico-metodológica: a fenomenologia. Resgata-se a conexão com a doutrina social da Igreja e soma-se uma intervenção profissional na centralidade da pessoa através da ajuda psicossocial.

Mas é na terceira vertente, a intenção de ruptura, que o Serviço Social, ao elaborar uma crítica ao tradicionalismo profissional, se aproximará da teoria marxista, no entanto essa aproximação será de forma rasa, conhecido como um marxismo “sem Marx” enraizado no estruturalismo. Como uma alternativa ao “Serviço Social Tradicional”, é elaborado o Método de Belo Horizonte, com questões epistemológicas baseadas na teoria leniniana do reflexo, onde o conhecimento é reflexo da realidade.

Conhecido também como Método de BH,

configurou a primeira elaboração cuidadosa, no país, sob a autocracia burguesa, de uma proposta profissional alternativa ao tradicionalismo preocupada em atender a critérios teóricos, metodológicos e interventivos capazes de aportar ao serviço Social uma fundamentação orgânica e sistemática, articuladas a partir de uma angulação que pretendia expressar os interesses históricos das classes e camadas exploradas e subalternas. (NETTO, 2015, p. 250)

O Método de BH pretendia levar o método dialético de Marx para uma dialética processual de uma intervenção profissional, nele a construção teórica se faz a partir da prática, ou seja, a prática como formadora de conhecimento. Porém, as formulações do Método de BH apresentam algumas implicações, neste sentido Netto (2015), destaca três:

A primeira refere-se às relações entre teoria e ciência – não há dúvida de que os formuladores mineiros equalizam os dois termos: “A teoria [...] um conhecimento científico do mundo” (Santos, 1985, p. 25, grifo do autor). A segunda consiste na

redução da atividade teórica e procedimentos sistematizadores. “O conteúdo da teoria é constituído pela generalização e abstração dos dados e fatos obtidos pelo processo prático. [...]” (Santos, 1985, grifo do autor). A terceira (...) é a tendencial identificação operada pelos formuladores mineiros entre método científico e método profissional; (...) (NETTO, 2015, p. 359).

Apesar das limitações que incidiram no viés da tradição marxista incorporada, “é absolutamente impossível abstrair a elaboração belo-horizontina da fundação do projeto de ruptura no Brasil” (NETTO, 2015, p. 350). No entanto, através dos trabalhos de conclusão de curso de pós-graduação, é que a teoria marxista, em suas fontes originais, passa a sinalizar a maioridade intelectual da intenção de ruptura. Através da reflexão de Marilda Villela Iamamoto, foi possível primeira inclusão bem sucedida da fonte “clássica” de Marx para a compreensão profissional do Serviço Social.

É com essa aproximação com a tradição marxista, que a profissão aumenta sua bagagem teórica compreendendo as contradições do seu exercício profissional, desenvolvendo um posicionamento crítico colocando sua atuação a favor da classe trabalhadora. Desta forma a profissão busca, e vem buscando, romper com o conservadorismo, o que proporcionou impactos positivos na formação profissional, na revisão do Código de Ética do Assistente Social e na formulação de um Projeto Ético-político profissional comprometido com a classe operária, na defesa dos direitos humanos e a favor da equidade social e da construção de uma nova ordem societária.

Adécada de 1990 é marcada pela consolidação do Projeto Ético-político do Serviço Social, principalmente a partir da reformulação do Código de Ética do Assistente Social em 1993. Mas ao mesmo tempo em que se consolida, encara um grande desafio para sua materialização, a hegemonia neoliberal e uma nova onda de conservadorismo.

A década que se inicia nos mostra dois processos inter-relacionados: a continuidade do processo de consolidação do projeto ético-político e as ameaças que sofre diante das políticas neoliberais que repercutem no seio da categoria sob a forma de um neoconservadorismo profissional. Mas não apenas o neoliberalismo repercute negativamente na profissão. No campo ideocultural, há a prevalência de modos de pensar que têm afirmado a impossibilidade de superação da ordem do capital e, mais que isso, vêm difundindo o triunfo do capitalismo sobre qualquer outra alternativa a ele. Isso traz desdobramentos políticos, ideológicos também teóricos. (TEIXEIRA; BRAZ, 2009, p. 14)

A ofensiva neoliberal e o neoconservadorismo se configuram como grandes desafios para uma atuação profissional comprometida com o Projeto Ético-político, quando nos reportamos aos assistentes sociais que atuam na Baixada Fluminense, acrescentamos outro desafio: a política coronelista com prática clientelista e assistencialista, e o modo de como isso rebate na atua profissional, será analisado no item seguinte.

4 | A POLÍTICA CORONELISTA NA BAIXADA FLUMINENSE E SEU REBATIMENTO NA ATUAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS

Conforme abordado anteriormente, as relações de poder político na Baixada Fluminense foram construídas sobre bases de violência e coerção composta por grupos de extermínio e outros aparatos de poder sobre a população residente. Desta forma fica caracterizado uma relação de poder política com característica coronelista. Dotado de uma prática clientelista essa política será grande estratégia de ascensão ao poder, e como uma moeda de troca, cargos públicos são ocupados via indicações e apadrinhamento, e nestes cargos, os de assistentes sociais também estão envolvidos.

O Serviço Social, por muitos anos, buscou uma legitimidade profissional com uma base teórico-metodológica que desenvolvesse um posicionamento crítico. Essa luta proporcionou um processo de construção de um projeto profissional e societário, com princípios e valores que prezam a liberdade, a democracia e a defesa dos direitos humanos, e que através do Código de Ética Profissional norteia a ação profissional.

Com a implantação da política neoliberal, em resposta à crise do capital, o trato com a questão social é modificado, onde as políticas sociais se tornam precarizadas, focalizadas, descentralizadas, e o Estado transfere suas responsabilidades para o setor privado. De acordo com MONTAÑO (2006, p. 143):

É assim que, no que concerne ao novo tratamento da “questão social”, a orientação das políticas sociais estatais é alterada de forma significativa. Elas são privatizadas, transferidas ao mercado e/ou inseridas na sociedade civil; por sua vez, contra o princípio universalista e de direito de cidadania, são focalizadas, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de necessidades pontuais, o que permite sua precarização; finalmente, elas são também descentralizadas administrativamente, levando as regiões pobres a ter que se contentar com a administração de recursos insuficientes para suas respostas sociais.

O assistente social, enquanto um trabalhador assalariado, que precisa vender sua força de trabalho para sobreviver, e que atua diretamente no enfrentamento da “questão social” é desafiado com essas mudanças, e na Baixada Fluminense soma-se ainda a questão da política coronelista e as indicações de cargos públicos.

No ano de 2016, aconteceram as eleições municipais, e no ano de 2017, pode-se observar que alguns municípios realizaram processo seletivo. Traz-se como exemplo os seguintes municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São João de Meriti. Em todos esses municípios, o processo seletivo foi realizado através de análises de currículos (com exceção de Duque de Caxias, que após a análise de currículo, que tinha uma pontuação maior, o candidato participaria de uma prova e entrevista), que deixa um caráter duvidoso em relação às escolhas dos candidatos.

Em Duque de Caxias abriram inscrição para 88 vagas para assistentes sociais, para um período de seis meses. Em Belford Roxo, foram 61 vagas para assistentes sociais, sendo que 38 vagas de início imediato e 23 vagas para cadastro de reservas,

para um período de 12 meses. Em São João de Meriti, abriram inscrição para 24 vagas de assistentes sociais, para um período de 36 meses. E em Nova Iguaçu foram abertas 23 vagas para assistentes sociais, para um período de 12 meses.

Neste caso, analisa-se que essas vagas não são para somar às outras já ocupadas, e sim para substituí-las. Nota-se também a violação dos direitos trabalhistas, pois esses profissionais estão condicionados a um trabalho precarizado temporário e sem estabilidade. Essas condições vão impactar diretamente na prática dos assistentes sociais, e além dessas condições, a atuação desses profissionais estarão atreladas às ações clientelistas e assistencialistas dos agentes políticos desse território.

Inúmeros são os desafios no dia-a-dia do assistente social que atua na Baixada Fluminense, e este deve estar capaz em identificá-los, que para isso é fundamental sua capacidade intelectual, e apropriação dos conhecimentos teórico-metodológicos que proporcione uma postura crítica mediante as suas atividades, algo que não é simples devido a complexidade e heterogeneidade da realidade. Forti e Guerra (2011) afirmam que os assistentes sociais:

(...) tem responsabilidade e chance de escolha, de imprimir sentido, direção valorativa e finalidade às suas ações, uma vez que portador de relativa autonomia na execução da sua atividade. Todavia, para isso é crucial capacidade intelectual — busca de substanciais conhecimentos teóricos e metodológicos (inclusive ético-políticos) que lhe permitam situar o seu papel como profissional na realidade social — sem o obscurecimento de idealismos e dos limites das intervenções que não ultrapassam o plano das intenções, pois desconexas da realidade. (FORTI; GUERRA, 2011, p. 8)

O assistente social com seu caráter prático-interventivo busca efetivar os direitos de seus usuários, e diante das relações complexas que transcorrem na realidade social da Baixada Fluminense, tem como desafio uma formação política, ética e crítica, perante ao imediatismo das demandas que lhe são postas. Guerra (2013) aponta que:

No âmbito do cotidiano, o imediatismo, o espontaneísmo e o ponto de vista da consciência comum predominam. Ação e pensamento estão organizados para responderem às demandas imediatas, na perspectiva de não colocar em risco a própria sobrevivência do sujeito e, consequentemente, sua produção social. (GUERRA, 2013, p. 40)

Dessa forma, o assistente social, atuante nos municípios baixadenses, não deve se limitar somente em responder as demandas imediatas, é fundamental a compreensão crítica, para realizar sua intervenção na realidade e consiga enfrentá-la de forma eficiente. E é neste momento em que o profissional deve conter uma estrutura teórico-metodológica e intervenciva firme.

Outra forma que a política coronelista pode rebater diretamente na prática dos assistentes sociais, é criando uma dificuldade de associar a teoria e a prática. Neste momento o conhecimento teórico fica a parte, e as experiências vivenciadas

no ambiente de trabalho, é que passa a nortear as ações profissionais. Esse caráter pragmatista leva ao entendimento que a teoria deveria responder as questões postas aos assistentes sociais em seu cotidiano, e caso não haja essa resposta, a teoria não é eficaz. Neste sentido, Forti e Guerra (2013) dizem que:

Esta concepção demonstra uma excessiva valorização dos resultados voltados para o êxito individual em detrimento do processo desencadeado para o conhecimento da realidade e as respostas às reais necessidades coletivas. Sem dúvida, esta apreciação é produto típico do desenvolvimento capitalista e vincula-se à dimensão instrumental da razão, uma vez que desconsidera as possibilidades emancipadoras da razão moderna. (FORTI; GUERRA, 2011, p. 4)

No processo de intervenção, os profissionais devem ter domínio de suas competências ético-político, teórico-metodológico e técnico-operativo, pois elas vão direcionar o agir profissional no âmbito da correlação de poderes e forças sociais na Baixada Fluminense. É um momento que o assistente social precisa ter um posicionamento político (não partidário) frente às demandas que lhe são impostas, e assumir um compromisso com o Projeto Ético-político da profissão.

Faz-se necessário, então, tornar explícito o compromisso ético-político através da defesa dos valores do trabalho – trabalho emancipado do capital, contra a exploração e a dominação do homem sobre o homem – e da defesa dos direitos historicamente conquistados pelas classes trabalhadoras e pelos setores ubalternos – direitos trabalhistas, sociais, políticos e de cidadania. Isso significa o comprometimento do assistente social em centrar sua ação profissional nesses valores, o que supõe um claro corpo ético-político (Códigos de Ética) que oriente e controle o exercício profissional a partir dos consensos criados pelos coletivos profissionais e da articulação com outros atores institucionais e sociais, objetivando reforçar seu papel na correlação de forças existente. (MONTAÑO, 2006, p 145).

Diante de tais fatos, os profissionais do Serviço Social precisam entender que, respostas profissionais pressupõem a compreensão dos significados sociais das demandas apresentadas e das intervenções que lhes possam atribuir. Então é imprescindível que o assistente social conheça suas competências e atribuições, para não realizar apenas serviços burocráticos e mecanizados.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O espaço político da Baixada Fluminense é alvo de disputas de agentes políticos ligados a uma relação de poder relacionada ao clientelismo e a patronagem. Enquanto estrutura de poder, o coronelismo, que nasce na República Velha, encontrou no espaço periférico baixadense um local apropriado para se estabelecer, através da violência e coerção.

Até os dias atuais, esse tipo de política se estabelece associado a uma prática clientelista e de apadrinhamento. Os direitos sociais são negociados enquanto ajuda de algum agente político, com objetivo de se obter votos, e os cargos públicos são

negociados e modificados sempre que mudam os sujeitos.

Desta forma, considera-se que a atuação dos assistentes sociais que trabalham na Baixada Fluminense, está fortemente tensionada, frente aos desafios postos pela política coronelista. Por muitos anos, buscou-se uma legitimação crítica para a profissão nas suas bases teórico-metodológicas. Com a aproximação com a teoria marxista, a profissão, de forma hegemônica, se posiciona a favor da classe trabalhadora.

Considera-se que o assistente social precisa manter um compromisso ético-político mediante às demandas apresentadas, e que apesar de uma relativa autonomia, tem a responsabilidade de imprimir um sentido à sua prática, principalmente no que se refere à defesa dos direitos da classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Cláudio Souza. **Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense**. Duque de Caxias: APPH, CLIO, 2003..

FORTI, Valéria e GUERRA, Yolanda. “**Na prática a teoria é outra**”; in FORTI E V, e GUERRA, Y. (orgs.). Serviço Social: Temas, Textos e Contextos. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011. Pp. 3-23.

GUERRA, Yolanda. “**Expressões do pragmatismo no Serviço Social: reflexões preliminares**”; in Rev. Katalysis, vol. 16, Florianópolis, SC, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v16nspe/04.pdf>

IAMAMOTO, M. V. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social. Ensaios críticos**. São Paulo: Cortez, 2013.

PREFEITURA DE BELFORD ROXO, <http://noticiasdebelfordroxo.blogspot.com.br> - acesso em 04/10/17.

PREFEITURA DE DUQUE DE CAXIAS, <http://dc.caxias.br/> - acesso em 04/10/17.

PREFEITURA DE NOVA IGUAÇU, <http://www.novaiguacu.rj.gov.br/> - acesso em 04/10/17.

PREFEITURA DE SÃO JOÃO DE MERITI, <http://www.meriti.rj.gov.br/> - acesso em 04/10/17.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do Serviço Social. Um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução**. São Paulo, Cortez, 2007.

_____. “**Um projeto profissional para o Serviço Social crítico**”; in Rev. Katalysis, vol. 9, Florianópolis, SC, jul/dez, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802006000200002

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Ditadura e Serviço Social. Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 17. Ed. São Paulo: Cortez, 2015.

TEIXEIRA, J. B.. BRAZ, M. O projeto ético-político do Serviço Social. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília, CEFESS/ABEPSS, 2009.

SOUZA, R. S. de. **Sobre o poder na Baixada Fluminense: o exemplo do município de Nilópolis/RJ**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia, 2014.

SOUZA, R. S. de; BARBOSA, A. C. S. **Representações da região da Baixada Fluminense: refletindo sobre o papel do poder político familiar no município de Nilópolis/RJ.** REVISTA GEONORTE, Edição Especial 3, V.7, N.1, p.831-848, 2013. (ISSN – 2237-1419)

CAPÍTULO 6

SERVIÇO SOCIAL E RELIGIÃO/RELIGIOSIDADE: ANÁLISE CRÍTICA DE UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Vinicius Pinheiro de Magalhães

Mestrando e Bolsista CAPES/DS pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe - PROSS.

Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Fundamentos, Formação em Serviço Social e Políticas Sociais (GEPSSO-UFS). Email: viniciuspmaga@gmail.com.

PALAVRAS-CHAVE: Serviço Social; Religião/Religiosidade; Marxismo; Subjetividade.¹

**SOCIAL WORK AND RELIGION/
RELIGIOSITY: CRITICAL ANALYSIS OF A
SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW**

ABSTRACT: The purpose of this article is to critically analyze the results of a systematic review of the literature on Religion / Religiosity in the context of Social Work. This is a qualitative research of exploratory objective and subtype systematic review of the literature. The content analysis was used for the thematic categorization of the queries consulted. The results of the critical review of the literature review showed the diversity of the possibility of research that relates Social Work to Religion/ Religiosity; and the possibility of, starting from a Marxist referential, engaging in discussions on Religion/Religiosity, considering it as an expression of human subjectivity and a more significant element than just alienation and catalyst of conservative values.

KEYWORDS: Social Work; Religion/Religious; Marxism; Subjectivity.

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar criticamente os resultados de uma revisão sistemática da literatura sobre a Religião/Religiosidade no contexto do Serviço Social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de objetivo exploratório e subtipo revisão sistemática da literatura. Utilizou-se a análise de conteúdo para a categorização temática das pesquisas consultadas. Os resultados da análise crítica da revisão de literatura mostraram a diversidade da possibilidade de pesquisa que relaciona o Serviço Social com a Religião/Religiosidade; e a possibilidade de, a partir de um referencial marxista, empreender diálogos com a Religião/Religiosidade, considerando-a como expressão da subjetividade humana e um elemento mais significativo do que apenas alienação e catalisadora de valores conservadores.

¹ Trata-se de uma pesquisa individual e autônoma desenvolvida sem financiamento. Parte dos resultados desta pesquisa foi publicada em capítulo de livro na Coletânea do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe (PROSS/UFS) no ano de 2019 em artigo intitulado “Religião, formação profissional e trabalho em saúde: reflexões sobre um recalque do Serviço Social brasileiro”.

INTRODUÇÃO

Religião/Religiosidade² e Serviço Social são duas categorias de natureza distinta e, em certo ponto, conflitante. Religião/Religiosidade (R/R), numa perspectiva filosófico-ontológica³, é expressão da subjetividade produzida objetivamente, é uma necessidade do ser social (TONET, 2016). O Serviço Social, todavia, é uma profissão que emerge a partir do estágio monopolista do capitalismo (NETTO, 2011). Apesar de a profissão emergir sob condições objetivas, produzidas pelo capitalismo monopolista, ela se estabelece institucionalizando e dando continuidade a serviços outrora praticados pelas damas de caridade; mulheres notadamente pertencentes às classes dominantes e de profunda bagagem moral e religiosa (IAMAMOTO, 2011).

Este é o desenho fundamental que vai marcar a relação entre R/R e o Serviço Social, mesmo depois da ruptura com o projeto profissional conservador. É possível pensar uma relação, no campo da pesquisa, entre a R/R e o Serviço Social para além das discussões sobre a herança daquele conservadorismo religioso? É possível empreender diálogos com a R/R numa perspectiva positiva, isto é, considerando-a algo mais do que apenas alienação ou reproduutora de conservadorismo? Ademais, é viável propor este diálogo a partir de um referencial teórico da tradição marxista?

Na tentativa de aproximação das questões levantadas pretende-se analisar criticamente os resultados de uma revisão sistemática da literatura.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa de objetivo exploratório e subtipo revisão sistemática da literatura. Foram analisados artigos de revistas científicas do contexto do Serviço Social⁴ e teses e dissertações do Banco da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES⁵. Como recurso de interpretação de dados utilizou-se a análise de conteúdo da bibliografia para a categorização temática das pesquisas consultadas (GIL, 1999).

Almeja-se que este trabalho possa contribuir para instigar pesquisas que deem conta de relacionar a R/R ao Serviço Social, considerando-a expressão da subjetividade, a partir de um referencial da tradição marxiana e marxista.

2 Utilizaram-se os termos Religião/Religiosidade para abranger um campo maior de discussão teórica sobre essas dimensões da Espiritualidade, englobando instituições ou práticas religiosas.

3 Cabe a advertência de que não se trata de qualquer tipo de ontologia, mas daquela oriunda do Método Materialista histórico-dialético.

4 Fizeram-se buscas nas seguintes revistas: Katalysis; Serviço Social e Sociedade; Argumentum; Revista de Políticas Públicas da UFMA; Ser Social; Textos e Contextos; O Social em Questão; Temporalis; Emancipação; Sociedade em debate; Serviço Social em revista; Libertas e Serviço Social e Saúde. Os filtros utilizados para consultar os artigos das revistas foram: Religião; Religiosidade; Espiritualidade.

5 Os filtros utilizados para as buscas no catálogo da CAPES foram: palavras – religião, religiosidade, espiritualidade; mestrado e doutorado; grande área do conhecimento – ciências sociais aplicadas; área de conhecimento – Serviço Social, Fundamentos do Serviço Social, Serviço Social Aplicado; período – 2006-2017.

SERVIÇO SOCIAL E RELIGIÃO/RELIGIOSIDADE: RESULTADOS DE UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Pretende-se, neste tópico, apresentar os resultados da Revisão de Literatura Sistemática realizada no Banco de Teses e Dissertações da CAPES e em Revistas científicas do contexto do Serviço Social sobre a Religião/Religiosidade.

Após análise flutuante dos resultados de busca acharam-se: 5 teses, 19 dissertações e 11 artigos, que, de alguma forma, faziam discussões referentes à dimensão da Religião/Religiosidade.

Os achados foram categorizados e divididos quanto à abordagem de tratamento (positiva, negativa ou neutra) da R/R. A proposta de classificação da abordagem de tratamento da R/R é uma tentativa de identificar a perspectiva pela qual esta categoria foi analisada pelos autores. Na perspectiva positiva a R/R foi tratada de forma que seus elementos positivos fossem realçados, da mesma forma na perspectiva negativa, em que os elementos negativos da R/R foram destacados. Na perspectiva neutra não foi possível identificar uma abordagem positiva nem negativa.

De forma geral observaram-se três categorias após análise dos trabalhos: Relação entre a Religião, a profissão e o Projeto ético-político, e o Marxismo; Relação entre a Religião, Estado e Políticas Sociais Públicas; e Impacto dos dogmas e valores religiosos na subjetividade e nos espaços ocupados pelos sujeitos sociais.

O Quadro 1 mostra o enquadramento dos trabalhos quanto às categorias supracitadas e à abordagem de tratamento da Religião/Religiosidade:

CATEGORIAS	OBRAS E ABORDAGEM DE TRATAMENTO DA R/R		
	Abordagem positiva da R/R	Abordagem negativa da R/R	Abordagem neutra da R/R
Relação entre a Religião, a profissão e o PEP, e o Marxismo.	Semeraro (2017).	Pinheiro (2013); Batista (2016); Bernardo (2007); Alves (2010); Quiroga (2011).	
Relação entre a Religião, Estado e Políticas Sociais Públicas.	Silva (2010); Gama (2014); Vaz (2016); Loureiro (2009); Tavares (2008); Coutinho (2009); Loureiro (2016); Maciel; Gonçalves (2017); Vargas (2009).	Emmerick (2013); Peres (2014); Mustafá (2006).	Araújo (2016); Farias; Cavalcanti; Conceição (2011).
Impacto dos dogmas e valores religiosos na subjetividade e nos espaços ocupados pelos sujeitos sociais.	Ribeiro (2009); Castro (2014); Silva (2009); Dias (2008); Cunha (2014); Lopes (2011); Catusso (2005); Tavares (2006); Zamora; Kuenerz (2002); Kopp (2016).	Vidal (2016); Albuquerque (2006).	Siliprandi (2010); Souza (2013); Campos (2013).

Quadro 1 – Categorização da produção sobre R/R no âmbito do Serviço Social

Fonte: Análise de conteúdo realizada com produções do Banco de teses e dissertações da CAPES e de Revistas científicas no âmbito do Serviço Social.

A análise dos trabalhos da primeira categoria – Relação entre a Religião, a profissão e o PEP, e o Marxismo – mostrou a hegemonia de uma abordagem negativa em relação à R/R, além de não haver nenhum trabalho manifestamente neutro. Nesta categoria os trabalhos tenderam a discutir a influência neoconservadora religiosa no âmbito da profissão (abordagem negativa).

Os trabalhos da segunda categoria temática – Relação entre a Religião, Estado e Políticas Sociais Públicas – mostram outra possibilidade de interlocução com as temáticas da R/R. Nessa categoria a hegemonia dos trabalhos aborda a temática da R/R numa perspectiva positiva e tendem a discutir sobre a capilarização das instituições e dos valores religiosos nos espaços públicos.

Nos achados da categoria Impacto dos dogmas e valores religiosos na subjetividade e nos espaços ocupados pelos sujeitos sociais a abordagem positiva de tratamento da R/R também se mostrou hegemônica, seguidos de dois trabalhos com perspectiva negativa e três de abordagem neutra. Os trabalhos discutiram temáticas associadas à identidade, subjetividade e características intergeracionais.

Além da classificação e categorização dos trabalhos fez-se uma busca pelas obras mais recorrentes nas referências bibliográficas. Decerto que a menção de uma obra na bibliografia de um trabalho científico não necessariamente significa convergência ou concordância teórica. Entretanto, a recorrência de uma obra específica nas referências bibliográficas de diversos trabalhos que tratam da temática da R/R, em contextos próprios ao Serviço Social, obviamente tem um significado que precisa ser analisado, o que será feito no tópico seguinte.

As obras mais citadas nas referências dos trabalhos analisados também foram classificadas. Fez-se uma classificação considerando a abrangência temática. Existem obras científicas que são mais universais, a exemplo daquelas que tratam de metodologia de pesquisa ou de história do Brasil, entre outras temáticas. Classificaram-se essas obras como de temática geral. Entretanto, existem outras obras científicas que tratam de uma temática específica e têm menos força de capilarização. Classificaram-se essas obras como de temática específica.

Abaixo, o Quadro 2 expõe as obras mais citadas nas referências dos trabalhos analisados:

Autor/obra	Qnt. de vezes de citação nas referências	Tema geral/específico
Maria Cecilia de Souza Minayo - Pesquisa social: teoria, método e criatividade	8	Geral
Émile Durkheim - As Formas Elementares da Vida Religiosa	8	Específico
Michel Foucault - Microfísica do poder	8	Específico

Clifford Geertz - A Interpretação das Culturas	7	Específico
José Murilo de Carvalho - Cidadania no Brasil: o longo caminho	7	Geral

Quadro 2 – Obras mais citadas

Fonte: Análise de conteúdo realizada com produções do Banco de teses e dissertações da CAPES e de Revistas científicas no âmbito do Serviço Social.

Considerando apenas as obras com temática específica, em função dos objetivos deste trabalho, os livros que mais comumente aparecem nas referências dos trabalhos que tratam da R/R no contexto do Serviço Social são: As Formas Elementares da Vida Religiosa (Durkheim); Microfísica do poder (Foucault) e A interpretação das Culturas (Geertz). Infere-se, portanto, uma aproximação das produções analisadas com as correntes do neopositivismo, do pós-estruturalismo e da antropologia interpretativa; desdobramento do método weberiano.

FOLGANDO OS NÓS⁶: ANÁLISE CRÍTICA DE UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Pretende-se desenvolver neste tópico uma análise crítica dos resultados da revisão sistemática da literatura apresentada.

Um primeiro aspecto que precisa ser levado em consideração ao analisar os resultados deste estudo é o da diversidade da possibilidade de pesquisa que relate o Serviço Social – em seus diversos contextos e dimensões de atuação profissional – com a R/R.

Entretanto, a despeito da possibilidade diversa de estabelecer essa interlocução teórica, o dado que chama atenção é o fato de que nas categorias que não tratam especificamente da profissão nem do projeto profissional – Relação entre a Religião, Estado e Políticas Sociais Públicas e Impacto dos dogmas e valores religiosos na subjetividade e nos espaços ocupados pelos sujeitos sociais – a abordagem de tratamento da R/R é hegemonicamente positiva.

Noutra direção, na categoria que trata de questões mais próximas à profissão e ao projeto profissional – Relação entre a Religião, a profissão e o PEP, e o Marxismo – a abordagem de tratamento da R/R é majoritariamente negativa.

Esse dado permite que se faça a seguinte inferência: o Projeto ético-político do Serviço Social, de natureza progressista e marxista, influencia a constatação da R/R como uma dimensão de alienação e de conservadorismo (abordagem negativa).

É possível observar ainda uma tendência semelhante ao analisar as obras mais

⁶ Utiliza-se esse prefixo em referência à canção de Gilberto Gil, Se eu quiser falar com Deus, do Álbum Luar (A Gente Precisa Ver o Luar) de 1981, que expressa: “Se eu quiser falar com Deus [...] tenho que folgar os nós” (GIL; MOREIRA, 1981). A imagem proposta é a de uma abertura para as dimensões da R/R no âmbito do marxismo e do Serviço Social.

referenciadas nos trabalhos consultados. Os referenciais mais citados compõem as correntes teóricas do neopositivismo, pós-estruturalismo e da antropologia interpretativa, a despeito da corrente teórica hegemônica da profissão que baliza o Projeto ético-político. Esse fato justifica a abordagem hegemonicamente positiva dos autores ao tratarem da R/R.

A hipótese defendida neste trabalho é a de que o que se processa, além de um receio do retorno das malhas conservadoras e religiosas que adornaram a profissão por muito tempo, é um recalque do marxismo em relação à dimensão da R/R, que também pode ser interpretado, nos termos de Eduardo Vasconcelos (2010), como um dos desdobramentos de um recalque da subjetividade.

Mas quais os determinantes deste recalque da subjetividade impetrado por certo tipo de marxismo e incorporado pelo Serviço Social?

Conselo Quiroga (1991) contribui com este debate na medida em que estuda a invasão positivista no marxismo e suas expressões no âmbito do Serviço Social. É possível inferir, a partir de seu trabalho, que o processo de recalcamento da subjetividade pelo marxismo é oriundo do período da Segunda Internacional, onde pensadores marxistas como Gheorghi Plekhânov disseminaram suas teorias. Na teoria de Plekhânov havia uma supervalorização da dimensão econômica, a despeito da liberdade. Este concebeu de forma fatalista a constituição do socialismo, alijado da ação histórica dos homens.

Adriana Azevedo (1998) chama atenção para outro ator importante neste processo de recalcamento da subjetividade no âmbito do marxismo. O marxismo proposto pelo pensador Louis Althusser também tratou de valorizar as dimensões econômicas e políticas, em detrimento das ideológicas e subjetivas, objetivando a criação de um marxismo científico que desconsiderasse os elementos humanistas da obra marxiana.

O fato é que essas experiências enviesadas do marxismo alcançaram o Serviço Social e determinaram um distanciamento com o campo da subjetividade, como se a subjetividade fosse um campo da ciência burguesa (VASCONCELOS, 2010; DUARTE, 2010).

Mais especificamente, esse distanciamento de tudo o que diz respeito à subjetividade, afastou o Serviço Social da R/R. Obviamente que essa situação da R/R no contexto da profissão também foi influenciada pelo projeto da intenção de ruptura com o conservadorismo do projeto profissional anterior (NETTO, 2011).

Resta saber se existem possibilidades concretas de estabelecer diálogos entre o marxismo e R/R.

Ivo Tonet (2016), tratando da religiosidade e da luta pela emancipação humana, não foge à empreitada de tratá-la como uma expressão da subjetividade alienada, mas de profunda natureza contrarrevolucionária⁷.

Fábio Bento (2016) segue esta perspectiva ao tratar a religião como urtiga revolucionária, na medida em que considera ter sido um fator determinante para lutas

7 Contrarrevolução adversária do capitalismo.

democráticas e revolucionárias no contexto da América Latina, especificamente em Nicarágua e em El Salvador.

Michael Löwy (1998), analisando a polêmica afirmação de Marx em Crítica da filosofia do direito de Hegel – Introdução, quando este afirma ser a religião o ópio do povo, apresenta outra possibilidade de interpretação desta afirmação. Além daquela religião como legitimadora da organização social, Löwy (1998) apresenta uma religião como expressão de protesto da ordem societária.

Rosa Luxemburgo (1981), ainda no início do século XX, também dialogou com a dimensão da religião. Denunciou a contradição de clérigos católicos poloneses e russos que se levantaram contra o programa dos sociais-democratas, à revelia dos princípios e do comunismo dos primeiros cristãos. Para Luxemburgo (1981) a experiência dos primeiros cristãos foi uma experiência comunista ingênuas, pois propôs apenas a socialização de bens de consumo. Entretanto, trata-se de uma experiência que deve ser levada em consideração para desmascarar lideranças religiosas que destoam da essencialidade cristã e para constatar a reprodução da luta de classes também nestas instituições.

A constatação de que a luta de classes se reproduz nas instituições religiosas rejeita a ideia de naturalização da religião como legitimadora do status quo. Se existe luta de classes dentro das instituições religiosas, existem possibilidades de lutas contra-hegemônicas na direção da emancipação humana.

Nesse sentido, outra referência seria importante para pensar a luta contra-hegemônica dentro das instituições religiosas, Antônio Gramsci. Foi Gramsci o pensador marxista que observou a ampliação do Estado no século XX. Com a ampliação do Estado outra instância de luta por hegemonia, além da sociedade política, surge no momento superestrutural do Estado burguês, a sociedade civil. É no âmbito da sociedade civil onde se localizam os aparelhos privados de hegemonia, instituições onde se reproduzem as batalhas ideológicas, fruto da luta de classes (SIMIONATTO, 2011). A igreja poderia ser classificada, nesse sentido, como um aparelho privado de hegemonia.

Silveira (2002) afirma ser a produção de valores contra-hegemônicos, mediante processos formativos da classe subalterna, um desafio a ser enfrentado pelos marxistas que rejeitam a subjetividade. Uma R/R contra-hegemônica, comprometida com a emancipação humana, caminha nessa direção, de produção de uma subjetividade emancipada.

Portanto, a partir dos teóricos marxistas que aqui foram apresentados, é possível legitimar diálogos entre o marxismo e a R/R, e mais do que isso, é possível considerá-la algo maior do que apenas alienação e catalisadora de valores conservadores.

O que isso representa para o Serviço Social brasileiro? Estudos têm chamado atenção para o fato de que a maioria dos assistentes sociais e estudantes de Serviço Social é religiosa (IAMAMOTO, 2009; MORI; SILVA, 2016; SIMÕES, 2005, 2007). Aproximar-se da temática da R/R no âmbito do Serviço Social é dever fundamental

para compreender essa realidade que, aparentemente, parece ser contraditória com a matriz teórica materialista que baliza o projeto profissional.

Lucí Pinheiro (2010) afirma que a produção do Serviço Social desconsiderou elementos importantes ao retratar o processo de secularização da profissão, a saber: a contribuição de atores e autores cristãos como Alceu Amoroso Lima (em sua última fase), Louis-Joseph Lebret (1897- 1966), Emmanuel Mounier (1905- 1950) e Paulo Freire (1921-1997); bem como a influência da Juventude Universitária Católica, do Movimento de Educação e Comunidades Eclesiais de Base e da Teologia da Libertação. Nesta direção, é prudente afirmar a R/R como apenas uma expressão da subjetividade alienada se foi pela mediação dessa mesma dimensão que a profissão secularizou-se e se aproximou do marxismo?

Ademais, Maurílio de Matos (2015) propõe para a categoria profissional a incorporação dos valores do Projeto ético-político da profissão, afirmando não ser possível defender os princípios do Serviço Social ao mesmo tempo em que se é conservador. A pergunta-problema que se coloca é: como fazer com que os profissionais, em sua maioria religiosos, incorporem os princípios progressistas do PEP sem a mediação de uma religiosidade crítica e emancipadora? Defende-se, neste trabalho, que o conservadorismo religioso não deve ser combatido com a supressão da religiosidade. Aliás, todas as experiências históricas que propuseram a extinção da R/R como forma de superação da alienação terminaram fracassadas (TONET, 2016). Uma estratégia mais sensata e humana, no processo de combate ao conservadorismo religioso, que é expressão de determinada forma de organização social, seria a identificação e a valorização de princípios emancipatórios convergentes entre a R/R e o PEP da profissão, na direção da construção de outra sociedade. Não importando, portanto, se a utopia de uma nova sociedade tem significados espirituais para aqueles e aquelas que lutam pela emancipação humana.

A defesa da interlocução temática entre Serviço Social e R/R também se configura, nesse sentido, como estratégia ético-política de defesa dos princípios progressistas do projeto profissional do Serviço Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da revisão sistemática da literatura mostraram a possibilidade de uma interlocução temática entre Serviço Social e Religião/Religiosidade para além das discussões sobre a herança de um conservadorismo religioso originário dos profissionais que nos antecederam.

Ademais, mostrou-se a possibilidade de, a partir de um referencial marxista, empreender diálogos com a R/R, considerando-a expressão da subjetividade humana e um elemento mais significativo do que apenas alienação e catalisadora de valores conservadores.

A luta contra o conservadorismo não pode prescindir da temática da R/R, tanto

no contexto da sociedade brasileira, como na particularidade do Serviço Social. A esquerda política brasileira deixou de lado o trabalho de base político-ideológico junto aos setores religiosos da sociedade, deixando o caminho livre para a capilarização dos valores da extrema direita nestes segmentos mais empobrecidos do país. De forma semelhante, o Serviço Social não deve prescindir dos debates teóricos sobre a dimensão da R/R, pois o conservadorismo religioso bate às portas e o Projeto ético-político da profissão está ameaçado.

A ampliação deste debate e desta interlocução teórica é uma necessidade estratégica na luta contra o conservadorismo e de defesa do PEP do Serviço Social.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Vívian Matias dos Santos. As origens do processo de marginalização das mulheres na ciência: uma análise das influências culturais nas teorias que legitimaram uma educação desigual entre os sexos. **Emancipação**, v. 6, n. 1, p. 69-96, 2006.

ALVES, Luciano. **Ética e voluntariado no serviço social**. 126f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/São Paulo, 2010.

ARAUJO, Teresinha Teixeira de. **Religião e Prisão Desafios para a intervenção do serviço social na coordenação da assistência religiosa no sistema penitenciário do Rio de Janeiro**. 118f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro, 2016.

AZEVEDO, Adriana Fonseca de. Serviço Social e marxismo: uma discussão da problemática do indivíduo. **Serviço Social & Sociedade**, a. XIX, n. 57, São Paulo, jul. 1998, p. 109-132.

BATISTA, Deborah Barreto. **SERVIÇO SOCIAL E RELIGIÃO: a influência religiosa no exercício profissional de assistentes sociais**. 105f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social e Direitos Sociais, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte/Mossoró, 2016.

BERNARDO, Thaís Tavares. **Aventuras do assistente social: uma abordagem sobre o desafio da prática profissional frente ao gênero e a religião nos tratamentos para usuários de drogas**. 244f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro, 2007.

BENTO, Fábio Régio. **Marxismo e Religião: Revolução e Religião na América Central**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

CAMPOS, Luciana de Almeida. **Tessituras de peregrinos: análise do trânsito religioso entre pastores protestantes**. 173f. Tese. Doutorado em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro, 2013.

CASTRO, Ludimila Marinho. **O Santo Daime como catalisador das relações e do estilo de vida dos moradores de uma ecovila em Viçosa, Minas Gerais**. 97f. Dissertação. Mestrado em Economia Doméstica, Universidade Federal de Viçosa/Viçosa, 2014.

CATUSSO, Marilu Chaves. Rompendo o silencio: desvelando a sexualidade em idosos. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 4, p. 1-19, dez. 2005.

COUTINHO, Adriana de Souza Lima. **Família, Trabalho e Religião: Fatores de Reintegração do Detento? Um Estudo Comparativo e Descritivo entre o Sistema Prisional Comum e a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados**. 119f. Mestrado em Economia Doméstica, Universidade

Federal de Viçosa/Viçosa, 2009.

CUNHA, Estela Saleh da. **Sobre envelhecer e ser velho em liberdade**: religiosidade, trabalho e família em um pequeno município da zona da mata mineira. 315f. Tese. Doutorado em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro, 2014.

DIAS, Adriana de Oliveira. **Nos passos dos Congos**. 170f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Universidade Est.Paulista Júlio De Mesquita Filho/Franca, 2008.

DUARTE, Marco José de Oliveira. Subjetividade, marxismo e Serviço Social: um ensaio crítico. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 5-24, jan./mar. 2010.

EMMERICK, Rulian. **Religião, Política e Direitos Reprodutivos**. A atuação dos grupos religiosos nos projetos de lei sobre o aborto e o direito à vida no Parlamento brasileiro. 287f. Tese. Doutorado em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro, 2013.

FARIAS, Patrícia Silveira de; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele; CONCEIÇÃO, Verônica Dutra dos Santos da. Gênero, crença religiosa e práticas profissionais dos agentes de saúde do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher. **Revista Libertas**, v. 11, n. 1, p. 1-21, jan./jul. 2011.

GAMA, Taiza da Silva. **Religião e Sistema Penitenciário**: um estudo sobre a assistência religiosa pentecostal no processo de reintegração da população carcerária do estado do Rio de Janeiro. 139f. Dissertação. Mestrado em Política Social, Universidade Federal Fluminense/Niterói, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Gilberto; MOREIRA, Gilberto Passos Gil. Se Eu Quiser Falar Com Deus. Intérprete: GIL, Gilberto. In: **Luar (A Gente Precisa Ver o Luar)**. Rio de Janeiro: Warner Music Brasil, 1981. 1 CD. Faixa 10.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: **Serviço social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 341-375, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 33. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KOPP, Maria da Glória Lopes. Monges barbudos, trabalhadores rurais e messianismo em Soledade e Sobradinho: um movimento de resistência local contra a violência política e econômica dos anos 1930. **Revista Libertas**, v. 16, n. 1, p. 1-24, jan./jul. 2016.

LOPES, Noêmia Fátima da Silva. **Gênero e Poder na Pastoral Comunitária Católica de Soledade**. 152f. Dissertação. Mestrado em Economia Doméstica, Universidade Federal de Viçosa/Viçosa, 2011.

LOUREIRO, Ana Catarina Tavares. **Risco de Suicídio, Espiritualidade e Religiosidade no paciente em Hemodiálise**: a realidade e a política de saúde. 106f. Dissertação. Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, Escola Super. de Ciênc da St Casa de Misericórdia de Vitória/Vitória, 2016.

LOUREIRO, Vivian Maria Rodrigues. “**Música para os ouvidos, fé para a alma, transformação para a vida**”: música, fé e construção de novas identidades na prisão. 129f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro, 2009.

LÖWY, Michael. Marx e Engels como sociólogos da religião. **Lua Nova – Revista de cultura e política**, n. 43, p. 157-170, 1998.

LUXEMBURGO, Rosa. **O socialismo e as igrejas**: o comunismo dos primeiros cristãos. 2 ed. Rio de Janeiro: Achiamé, 1981.

MACIEL, Glaucio Glei; GONÇALVES, Rafael Soares. Educação ambiental e mediação de conflitos neopentecostais no Parque Nacional da Tijuca. **Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 1, p. 134-149, jan./abr. 2017.

MATOS, Maurílio Castro de. Considerações sobre atribuições e competências profissionais de assistentes sociais na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 678-698, out./dez. 2015.

MORI, Vanessa Tiemi. SILVA, Claudia Neves da. A religiosidade dos estudantes de uma universidade pública: considerações a partir do curso de Serviço Social. **PLURA, Revista de Estudos de Religião**, vol. 7, n 1, 2016, p. 439-457. Disponível em: <http://www.abhr.org.br/plura/ojs/index.php/plura/article/viewFile/1131/pdf_171> Acesso em: 22 set. 2016.

MUSTAFÁ, Alexandra Monteiro. Ética e Religião - Ingerência da Igreja Católica na soberania nacional A capitulação do Estado Brasileiro. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 12, n. 2, p. 137-163, jul./dez. 2006.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PERES, Catharine Vanessa Silva. **A presença da Igreja Católica no Estado e seu atravessamento na construção da cidadania através da educação**: o caso da favela da Rocinha. 100f. Dissertação. Mestrado em Política Social, Universidade Federal Fluminense/Niterói, 2014.

PINHEIRO, Lucí Faria. **Serviço social, religião e movimentos sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Gramma, 2010.

PINHEIRO, Paulo Wescley Maia. **Serviço social e neoconservadorismo religioso**: a percepção dos/as estudantes e os desafios para o projeto ético-político. 239f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, Universidade Estadual do Ceará/Fortaleza, 2013.

QUIROGA, Ana Maria. Assistência Social no Rio de Janeiro: Desqualificação dos atendidos, racismo científico e filantropia. **Revista Libertas**, v. 11, n. 1, p. 1-10, jan./jul. 2011.

QUIROGA, Consuelo. **Invasão positivista no marxismo**: manifestações no ensino da metodologia no serviço social. São Paulo: Cortez, 1991.

RIBEIRO, Luiz Alberto Faria. **Deus é para todos? Travestis, inclusão social e religião**. 120f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro, 2009.

SEMERARO, Giovanni. Gramsci e a religião: uma leitura a partir da América Latina. **O Social em Questão**, Ano XX, n. 39, p. 87-108, set./dez. 2017.

SILIPRANDI, Aline de Moraes. **Somos o presente da Igreja**: A religião na subjetividade de Jovens da Pastoral da juventude. 136f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, Caroline Fernanda Santos da. **Obirin Dudu**. Um olhar sobre a identidade e a cidadania das mulheres negras. 134f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Geovana. **Instituições Católicas e Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS no Rio de Janeiro**: articulações e hegemonia no controle social. 167f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro, 2010.

SILVEIRA, Maria Lídia Souza da. Algumas notas sobre a temática da subjetividade no âmbito do marxismo. **Revista Outubro**, N. 7, p. 103-113, 2002.

SIMIONATTO, Ivete. **GRAMSCI**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SIMÕES, Pedro. **Assistentes sociais e religião**. Um estudo Brasil/Inglaterra. São Paulo: Cortez, 2005.

SIMÕES, Pedro. Religião e Política entre alunos de Serviço Social (UFRJ). **Religião e Sociedade**. Rio de Janeiro, 2007, 27(1): 175-192. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-85872007000100009>>. Acesso em: 16 set. 2016.

SOUZA, Robson da Costa de. **Mulheres evangélicas e práticas religiosas**: Uma análise comparativa na perspectiva de gênero. 189f. Tese. Doutorado em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro/Rio de Janeiro, 2013.

TAVARES, Maria Helena de Souza. **Presenças Marcantes**: Violência e Religião em Programas Sociais Públicos. 201f. Tese. Doutorado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro, 2008.

TAVARES, Maria Helena de Souza. Violência e Religião em favelas do Rio de Janeiro. **O Social em Questão**, Ano X, n. 15, p. 68-91, jan./jun. 2006.

TONET, Ivo. **Marxismo, religiosidade e emancipação humana**. Maceió: Coletivo Veredas, 2016.

VARGAS, Laura J. Ordóñez. Todo homem é maior que seu erro? Bases para uma reflexão sobre o método alternativo de gestão carcerária. *Ser Social*, Brasília, v. 11, n. 24, p. 129-163, jan./jun. 2009.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Da hiperpsicologização normatizadora ao recalcamento da subjetividade: notas históricas sobre Serviço Social, subjetividade e saúde mental no Brasil e no Rio de Janeiro. In: _____(org.). **Saúde Mental e Serviço Social**: o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade. 5 ed. São Paulo: Cortez, p. 181-214, 2010.

VAZ, Fabiane Briao. **Tolerância, Religião e Dignidade no Encontro de Culturas Lições a partir do estudo do caso islâmico na França**. 102f. Dissertação. Mestrado em Política Social, Universidade Católica de Pelotas/Pelotas, 2016.

VIDAL, Elisa Silva. **Os valores religiosos e seus desdobramentos no cotidiano dos Jovens**. 106f. Dissertação. Mestrado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/São Paulo, 2016.

ZAMORA, Maria Helena; KUENERZ, Carolina. “Eu só conto mesmo é com Deus”. Fé e religiosidade como base de apoio. **O Social em Questão**, Ano VI, n. 7, p. 75-98, jan./jun. 2002.

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – ENTRE O TRABALHO PROFISSIONAL PRECÁRIO E A PRECARIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Lívia Daniela de Brito Berlandi

Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT.
Instituto de Ciências Humanas e Sociais – ICHS.
Departamento de Serviço Social. Cuiabá – MT.

Leana Oliveira Freitas

Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT.
Instituto de Ciências Humanas e Sociais – ICHS.
Departamento de Serviço Social. Cuiabá – MT.

RESUMO: Este texto toma como objeto de análise o desenvolvimento da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, após a Constituição Federal de 1988. De início, apresenta uma breve contextualização das gestões governamentais no período 1990 a 2016, expondo como Assistência Social brasileira foi reconhecida por cada governo. Posteriormente, pontua-se os marcos legais que orientam o desenvolver desta política, bem como a atuação profissional na Proteção Social Básica para exemplificar e fundamentar as situações nas quais se desenvolvem a PNAS, após a implementação do Sistema Único de Assistência Social- SUAS.

PALAVRAS-CHAVE: Proteção social básica; Assistência Social; Atuação profissional.

BASIC SOCIAL PROTECTION OF SOCIAL ASSISTANCE - BETWEEN PRECARIOUS PROFESSIONAL WORK AND PRECARIZATION OF SERVICES

ABSTRACT: This text takes as its object of analysis the development of the Política Nacional de Assistência Social - PNAS, after the Constituição Federal de 1988. At first, it presents a brief contextualization of the governmental administrations from 1990 to 2016, showing how Brazilian Social Assistance was recognized by each government. Subsequently, the legal frameworks that guide the development of this policy are pointed out, as well as the professional performance in Proteção Social Básica to exemplify and substantiate the situations in which PNAS develops, after the implementation of the Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

KEYWORDS: Basic social protection; Social assistance; Professional performance.

1 | INTRODUÇÃO

A Assistência Social assume condição de destaque na realidade brasileira ao compor o Sistema de Proteção Social, instituído pela Constituição Federal de 1988; com a homologação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993 – LOAS/93 e, muito posteriormente, com a aprovação da Política

Nacional de Assistência Social – PNAS em 2004, que estabeleceu o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que entra em vigor em 2005.

Assentado no modelo de Seguridade Social, o Sistema de Proteção Social que abarca as áreas da Saúde, da Previdência Social e da Assistência Social, se desenvolveu de forma desigual em cada uma dessas políticas em específico. No âmbito da Saúde, a Lei Orgânica da Saúde e criação do SUS se instituíram em 1990 (LOS – nº 8080/90, e SUS – nº 8142/1990). Na área da Previdência Social, a reestruturação do INSS também ocorreu no mesmo ano (Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990).

Apesar da criação da LOAS em 1993 (Lei nº 8742/1993), somente em 2004 tem-se a criação da PNAS, e em 2005 do SUAS, ou seja, 15 anos após a instituição do Sistema de Proteção Social brasileiro. Em uma política de “recente” criação, contida em uma Constituição também recente, era de se prever a ocorrência de divergências operacionais e problemáticas em seu exercício, considerando o seu breve processo de sistematização.

O modo de organização das ações da assistência social preconizadas na PNAS/2004 está estruturado em dois tipos de proteção social; a proteção social básica (PSB) e a proteção social especial (PSE), prevendo, ainda, dois níveis de complexidade, média e alta.

A proteção social básica se operacionaliza por meio do Serviço de Proteção Integral à Família - PAIF que, por sua vez, se desenvolve no Centro de Referência em Assistência Social – CRAS (porta de entrada dos serviços da PNAS), cujas ações abrangem a rede de proteção social disponível no município de referência, como também atividades internas relacionadas ao fortalecimento de vínculos entre os usuários e seus familiares, com o intuito de prevenir violação de direitos.

A NOB-SUAS (2005), a NOB-RH/SUAS (2006) e demais expedientes normativos orientam a operacionalização e gestão dos serviços, desde objetivos e metas da política, pontuando seu caráter descentralizado e de execução tripartite, como indicando a relação de profissionais necessários para materialização dos serviços.

A preocupação com marcos normativos que orientam o desenvolvimento dos serviços decorre da possibilidade eminentemente precária da qualidade do trabalho oferecido aos usuários, considerando não só as exigências das demandas internas do CRAS, como das requisições de acompanhamento familiar e das condicionalidades dos Programas de Transferência de Renda Condicionada – PTRC, como o Bolsa Família que, no âmbito da PNAS, ganha status primordial e passam a consumir em demasia tempo e energia da restrita e mínima equipe de trabalho. É, portanto, sobre a relação trabalho profissional precário e a precarização dos serviços na proteção social básica de assistência social que repousa a preocupação deste estudo.

A pesquisa documental foi o recurso de que se valeu esse estudo para identificar as formas de assistência social propostas pelo Estado entre os anos 1990 e 2000, e se debruça sobre o seguinte material: Resolução CNAS nº 109/2009; Caderno de Orientações - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de

Convivência e Fortalecimento de Vínculos: Articulação necessária na Proteção Social Básica. Brasília/DF: 2016; NOB-RH/SUAS Anotada e Comentada – MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília/DF:2014; Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Brasília/DF:2014.

A premissa central que orienta o debate aqui apresentado assenta-se no questionamento sobre o número de profissionais indicados na NOB-RH/SUAS (2006) ao atendimento de demandas apresentadas ao corpo profissional que no CRAS não se limitam ao PAIF, mas envolve àquelas advindas da rede socioassistencial.

2 | A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA DOS ANOS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A partir da Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, emerge o que poderíamos caracterizar como Estado Social brasileiro que passa a assumir novas funções no campo das políticas sociais, abrindo, assim, novos espaços para efetivação dos direitos sociais.

A implementação do que essa máxima legislação prevê sobre direitos no campo assistencial foi alvo de vários embates dos quais muitos perduram até os dias de hoje. Mesmo porque, a Assistência Social, como política entra na cena pública brasileira envolta em ambiente de explícita redução do Estado. Conforme observa Silva (2006), a reorientação operacional do Estado ancorava-se na justificativa de melhor eficiência e desempenho da ação pública estatal como recurso à superação de crises políticas e econômicas:

No Brasil a reforma do estado significou desestatização. Em nome da eficiência, da produtividade e da qualidade, a produção estatal de determinados bens e serviços, é transferida para agentes do setor privado inclusive na área das políticas sociais [...] Observa-se uma clara tendência de restringir ou modificar a ação do Estado, seja pela redução da aplicação de recursos públicos, seja pela transferência de responsabilidades para instituições privadas, consideradas de interesse públicos, embora não sejam estatais mas com o aporte de recursos do orçamento público. (SILVA, 2006, p. 127).

Esperava-se, no entanto, que durante o governo do então presidente José Sarney, as políticas públicas assumiriam um novo padrão consoante às prescrições constitucionais. Contudo, permaneceram presas ao seu caráter compensatório, assistencialista e emergencial. À época, a prioridade declarada era a estabilização econômica como caminho de obtenção da estabilização política. A política social, por seu turno, restringiu-se a mediar a questão da miserabilidade em que se encontrava parcela significativa da população brasileira. Marca-se nesse período, portanto, o início do processo de focalização da assistência social contrariando os dispositivos previstos pela Constituição Federal de 1988.

Nos governos seguintes, de Fernando Collor de Melo e Itamar Franco, os projetos

políticos continuaram priorizando a estabilidade econômica visando a continuidade do investimento do capital estrangeiro. Naquele momento ocorreram várias transições de moedas; todas em busca de uma estabilidade que de fato se findou com a criação do Plano Real implementado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 à 2002).

Apesar de ser o primeiro presidente eleito por voto direto após o regime militar, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) foi marcado por uma crise econômica e política. Por um lado, o país vivenciou uma campanha eleitoral de cariz elitizado, apoiada e amplamente divulgada pelos meios de comunicação a respeito de um projeto de “reforma necessário” com intuito de tornar o Brasil mais atrativo ao mercado estrangeiro e como medida necessária para superar instabilidades financeiras herdadas do regime militar. Por outro lado, o rápido descontentamento da população com as medidas econômicas adotadas pelo governo, agravadas pelas denúncias de corrupção, vai exigir o impeachment de Collor.

Em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o desmonte dos direitos sociais assegurados pela C.F. 1988 foi sendo posto em prática, seja pela continuidade do tratamento focalizado conferido à políticas sociais de perfis universais, como também no combate às formas de organização da classe trabalhadora que, por sua vez, perseguia uma articulação nacional no âmbito sindical.

A burguesia brasileira ligada ao capital estrangeiro, manteve nesse momento vínculos convenientes com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com o objetivo de consolidação de doações de capital para grandes empresas. Desta forma, foi tido com um governo de capacidade gerencial de conflitos:

O período FHC (1995-2002) caracterizou-se, portanto, pelo ataque concertado (o eufemismo concertação social o designava) aos direitos sociais e, sobretudo, às organizações mais combativas dos trabalhadores, seja de maneira abertamente violenta contra entidades de trabalhadores que resistiam (caso, por exemplo, do sindicato dos petroleiros), pela permanência e aprofundamento da truculência policial, seja pela violência indireta – privatizações a toque de caixa e estímulo às demissões. (FONTES, 2010, p. 264).

A assistência social, no início dos anos 1990, continua se desenvolvendo focalizada e centralizada, porém, com novas formas pensadas para a melhoria no acesso por parte da população de extrema vulnerabilidade. De acordo com Silva, Yasbek e Giovanni (2014), no ano de 1991 é aprovado o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, de autoria do então senador Eduardo Suplicy, considerado referência naquele período, pois destinava-se a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos, que auferissem renda inferior a três salários mínimos. Este programa é tido como fundamental para que, mais tarde, em 2003, se criasse o Programa Bolsa Família, que também ganha relevância como ação de transferência direta de renda para população de extrema vulnerabilidade.

Silva (2006) considera a transferência direta de renda como uma forma de executar a assistência conciliada com as lógicas do mercado liberal e que se tornou

tendência como ação de governo:

Embora desmercantilizadora, a oferta de benefício ‘in cash’, ‘in kind’ ou ‘in voucher’, - nas expressões norteamericanas –, não constrange, obviamente, a lógica mercantil, sendo-lhe subsidiária. Garantia de renda mínima, tipicamente socioassistencial, representa possibilidade de consumo. (SILVA, 2006, p.125).

Segundo Almeida (2004), durante a administração de FHC foram criados programas concebidos como componentes de uma rede de proteção social que incluiria também a previdência rural e os programas não-contributivos da assistência social: Bolsa-Escola, Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Agente Jovem, Programa de Saúde da Família, Programa de Apoio à Agricultura Familiar, além do Projeto Alvorada, em 2.361 municípios brasileiros com maior proporção de habitantes situados abaixo da linha da pobreza. Todos esses programas se desenvolveram com a transferência direta de renda aos beneficiários, com gestão centralizada no governo federal.

Contrariando todas as expectativas positivas que se tinham em relação ao Governo Lula, este manteve premissas contestáveis de seu predecessor, o presidente Fernando Henrique Cardoso. Não se incorre em impropriedades afirmar que muitos dos projetos implementados pelo governo Lula, a despeito de sua boa receptividade, guardou estreita sintonia com a cartilha neoliberal.

Em que pese ter sido no seu governo a aprovação da atual PNAS e em decorrência a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, consolidando, portanto, avanços significativos na área da assistência social, não se pode negar, de igual modo, que o caráter pontual, focalizado e seletivo tenha sido mantido no desenho organizacional da Política de Assistência Social.

Coerente às tendências de cunho neoliberal, a política de assistência social foi, cada vez mais, se realizando sob marcas emergenciais e residuais e o princípio da universalidade, paulatinamente, substituído com força e grandeza pelo da seletividade, ganhando aderência e vinculação à concepção de pobreza focalizada, largamente defendida e recomendada pelos organismos multilaterais. Tais conceitos foram fundamentais e imprescindíveis na formatação de Programas de Transferência de Renda (PTR) implementados nesse governo.

No que se refere às equipes profissionais definidas para atuar no âmbito dos serviços, programas e projetos da Proteção Básica de Assistência Social, a Norma de Operação Básicas-SUAS (2005) e NOB-RH/SUAS (2006) orientam a operacionalização e gestão dos serviços, desde objetivos e metas dessa política, pontuado seu caráter descentralizado e de execução tripartite, como também indicando a relação de profissionais necessários para materialização dos serviços.

A PNAS se constitui dividida em duas partes centrais em sua operacionalização: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Conforme os princípios e diretrizes da NOB-RH/SUAS (2014) a proteção social básica se realiza no Serviço de Proteção

Integral a Família - PAIF.

O trabalho do PAIF se desenvolve no Centro de Referência em Assistência Social - CRAS e se constitui em ações que abrangem a rede de proteção social disponível no município de referência no qual os usuários são moradores, como também de atividades internas relacionadas ao fortalecimento de vínculos entre os usuários e seus familiares, com o intuito de prevenção à violação de direitos, assim como também proporcionar novas vivências às famílias usuárias e comunidade local. Considerando as orientações deste serviço, entende-se a importância de sua execução de maneira consistente e comprometida por parte da gestão descentralizada responsável pela materialização dos serviços, e das equipes de referência no atendimento ao público.

A Proteção Social Especial é considerada a área responsável pelo atendimento de demandas de média e alta complexidade dos serviços socioassistenciais, ou seja, quando o usuário se encontra em violação de direitos. De acordo com as orientações da NOB-RH/SUAS (2014), os serviços de média complexidade são materializados pelo Serviço de Proteção de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, realizando-se no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS.

A seletividade, como já afirmado, foi se sobrepondo à universalidade com a justificativa de que, para materialização do que estava prevista na Seguridade Social brasileira pós CF88, seria necessário criar critérios de acesso e consequentemente condicionalidades que circunscrevessem o público prioritário. Esse posicionamento foi proeminente na formulação, por exemplo, do Benefício de Prestação Continuada – BPC, e de programas de transferência direta de renda os quais, a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, passam a ter grande relevância no desenvolvimento da PNAS.

O Cadastro Único – CadÚnico, passa a ser a principal forma de acesso a benefícios e programas previstos e desenvolvidos pela PNAS. Consiste em um sistema de informações auto declaratório, desenvolvido junto à Caixa Econômica Federal, em que os usuários passam por um questionário padronizado junto aos cadastradores, informando dados sobre a realidade socioeconômica da família. Dentre os benefícios e programas que utilizam deste recurso para sua autorização, temos o Programa Bolsa Família e o BPC.

Em junho de 2011, o Governo Federal lançou, por meio do Decreto nº 7.492, o Plano Brasil Sem Miséria – BSM, com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014, sendo assim, o plano se desenvolveu durante a primeira gestão do governo de Dilma Rousseff. Segundo o livro O Brasil Sem Miséria desenvolvimento pelo MDS (2014), em março de 2013, os últimos brasileiros do Programa Bolsa Família que ainda viviam na miséria transpuseram a linha da extrema pobreza. Com eles, 22 milhões de pessoas superaram tal condição desde o lançamento do Plano.

A assistência social permanece central na conjuntura de desenvolvimento da Seguridade Social brasileira. Por conseguinte, o número de usuários que passam a ter acesso à assistência também aumenta. Contudo, a forma como as normativas legais

orientam a forma de acesso, trabalho e número das equipes de atendimento nas áreas de proteção social da PNAS, ainda se faz de maneira equívoca em relação ao crescente acesso por parte da população em contrapartida com “os poucos” profissionais para atender tais demandas.

3 I PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: IMPLICAÇÕES NA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E A PRECARIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

A preocupação com os marcos normativos que orientam o desenvolvimento dos serviços se dá tanto pela apreensão com a precarização do trabalho ofertado aos usuários, considerando os acompanhamentos necessários a determinadas condicionalidades estabelecidas por programas e serviços, como também pela sobrecarga profissional aos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social. Apesar de reconhecer que, historicamente a assistência social brasileira nunca se desenvolveu de forma mais abrangente como após a implementação do SUAS, é necessário perceber e pontuar os equívocos que podem justificar uma possível revisão com intuito melhoria desta política.

Considerando necessário para esta discussão, podemos analisar como exemplo, as principais normativas que orientam o trabalho desenvolvido pela Proteção Social Básica da PNAS. Sobre a atuação profissional da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais no Art. 1º, a Assistência Social no âmbito da proteção social básica, desenvolvida nas atividades do CRAS, se define e detalha em três serviços: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Segundo o Caderno de Orientações - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (2016, p.7) o CRAS é a referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção social básica do SUAS. De acordo com a NOB-SUAS (2005, p. 21) família referenciada é aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados.

Dentro dos serviços do CRAS, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família - PAIF se sobressai. De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), o PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso a direitos e o usufruto deles e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. As ações do PAIF consistem em: acolhida; atendimento (individual ou coletivo); ações particularizadas; ações comunitárias; encaminhamentos; oficinas com famílias.

O Caderno de Orientações sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (2016), sugere que a

oficina com famílias tenha duração de 60 a 120 minutos e que sejam realizadas com no mínimo, 7 e, no máximo, 15 participantes, de acordo com os objetivos a serem alcançados. Estas atividades devem acontecer de forma regular, assumindo a cada semana, quinzena ou mês, temas diferentes, conforme as demandas acompanhadas no grupo.

Contudo, questiona-se o volume de profissionais permitidos na NOB-RH/SUAS (2014), para atender as demandas apresentadas, que no CRAS não se limitam, como já afirmado ao PAIF, como também àquelas advindas da rede socioassistencial de caráter continuado e não continuado, como também de demandas espontâneas.

O número de profissionais que compõe as equipes técnicas no âmbito da Proteção Social Básica, é estruturado de maneira proporcional ao de famílias referenciadas nas unidades. Se torna, portanto, necessário o questionamento de como em um município, por exemplo, de “Pequeno Porte II” de acordo com a NOB-RH/SUAS, que define a composição da equipe de referência dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, para a prestação de serviços e execução das ações, é orientado a atender até 3.500 famílias com apenas 2 assistentes sociais e 1 psicólogo na equipe técnica de nível superior.

Segundo o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União através do Portal Transparência Brasil referente ao Serviço de apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, os dados sobre o ano 2016 foram de que o orçamento da ação do programa era de R\$ 455,00 milhões, contudo, as despesas na execução da ação do orçamento do programa foram de R\$ 375,69 milhões. No ano de 2017, o orçamento aumentou para R\$ 512,00 milhões, e as despesas na execução finalizaram para R\$ 499,55 milhões. O objetivo de apresentação destes dados é pontuar que, entende-se que com o aumento das despesas, existe um possível aumento de beneficiários, assim como também situações de aumento do valor transferido às famílias, considerando as atualizações cadastrais pelo Cadastro Único.

Tais situações exigem que estes beneficiários sejam assistidos pelas equipes técnicas de referências dos serviços socioassistenciais, em que o acompanhamento possui uma natureza “mais” direta da rede socioassistencial.

Diante dessa realidade, questiona-se a qualidade dos serviços prestados a estes usuários que já se encontram em situação de vulnerabilidade por um conjunto de problemas de ordem econômica, social e política. Torna-se evidente em todas estas exposições a inquietação sobre o número de técnicos previstos pela NOB/RH – SUAS (2014), e sua implicação na precarização do atendimento, tanto para o usuário quanto para o trabalhador SUAS. Aqui nos atentamos apenas para a realidade da Proteção Social Básica. Contudo, não desconsideramos outras requisições igualmente importantes em outras áreas de atuação da PNAS.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória empreendida permite entender o contexto no qual a Política Nacional de Assistência Social se desenvolve no âmbito do Sistema de Proteção Social brasileiro, considerando ademais sua coincidência temporal com a agressiva ofensiva neoliberal que impôs a supremacia da focalização de direitos consagrados universais na Constituição Federal de 1988. Isso explica sua legalização tardia: 15 anos após a Constituição que a instituiu.

O trabalho realizado em uma sociedade mercantil acaba por lhe determinar uma limitação assumindo contornos demarcados pelas necessidades de sobrevivência. O trabalho digno, por outro lado, não está disponível para uma grande parcela da população. Desta forma, quando o homem é privado até mesmo da possibilidade de garantir seu sustento, decorrente de um sistema econômico, político e social excludente a dignidade é comprometida.

Dessa forma, levando em conta as argumentações apresentadas enfatizamos que os profissionais das equipes técnicas do CRAS possuem demandas diárias de acompanhamento familiar advindos do PAIF, e que abrangem também os outros núcleos da rede socioassistencial. O combate à miséria e a mediação da extrema vulnerabilidade no âmbito da proteção social básica, depende de medidas que vão além das políticas de seu financiamento, e passam, necessariamente, pela exigência de revisão da composição das equipes profissionais inseridas nesta área da política, tida como fundamental para acesso inicial à PNAS, mas que se desenvolve com precariedade, o que compromete diretamente o acesso e continuidade nos processos de acompanhamento aos usuários.

As considerações aqui propostas não se abstêm dos determinantes sociais em que se desenvolve a PNAS, sobretudo, no atual contexto político e econômico da sociedade brasileira. Mas, concordando com Mota (2010, p.49), este estudo entende que a superação da Questão Social, tal como ela hoje se expressa, implica em escolhas ético-políticas e uma direção ideológica referenciada por um projeto político de classe, que para sua realização, requer rigorosa análise e delineamento de estratégias de luta, balizadas pelas possibilidades contidas nas condições históricas existentes. Lutas que, longe de serem profissionais, são sociais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **A Política Social no governo Lula**. Revista Novos Estudos, CEBRAP, n. 70, p. 7-17, nov. 2004. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_nec/v1nse/Maria_Herm%EDnia_Tavares_de_Almeida. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília/DF: 1993.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília/DF: 2004.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília/DF: 2014.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Caderno de Orientações - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: Articulação necessária na Proteção Social Básica**. Brasília/DF: 2016.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 9 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Plano Brasil sem Miséria**. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Normativa Operacional Básica - NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília/DF: 2014.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Normativa Operacional Básica - NOB SUAS**. Brasília/DF: 2012.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **RESOLUÇÃO N° 109 DE NOVEMBRO DE 2009**. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília/DF: Diário Oficial da União N°225, 2009.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Serviço de apoio a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família**. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/8446-servico-de-apoio-a-gestao-descentralizada-do-programa-bolsa-familia?ano=2017>. Acesso em: 17 ago. 2018.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Revista Tempo Social - USP, São Paulo, p. 63-101, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. 2^a ed, Editora da UFRJ: Rio de Janeiro, 2010. (Capítulos 4 e 5 – p. 215-301).

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas técnicas para o trabalho científico: elaboração e formatação**. 14. ed. Porto Alegre, s.n., 2008.

GIOVANNI, Geraldo Di; SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Simone Garcia. **“Facultado” O Financiamento da Política de Assistência Social no Estado de Mato Grosso**. Cuiabá, 2009. 64 f. Trabalho de Curso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal de Mato Grosso.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. Cortez: São Paulo, 2006. (Capítulo 3 e 4 – p. 89 - 185).

SILVA, Marluce Aparecida Souza. **Manual de Normalização para trabalhos acadêmicos: artigos, comunicações científicas, projetos e dissertações**. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá, 2015.

O SUAS NA CONTEMPORANEIDADE: ENTRE AS LÓGICAS DO APERFEIÇOAMENTO E DA RESTRIÇÃO

Poliana de Oliveira Carvalho

Universidade Federal do Piauí – UFPI

Solange Maria Teixeira

Universidade Federal do Piauí – UFPI

RESUMO: O objetivo desse artigo é problematizar os desafios que a Política de Assistência Social vem enfrentando nos últimos anos, especificamente a partir de 2015, devido à instalação de uma lógica restritiva de investimento nas políticas públicas que tem dilapidado o orçamento. Destacam-se também as tentativas de aprovar mudanças que descaracterizariam o BPC, um dos principais programas de transferência de renda que têm dividido opiniões, assim como a instituição de programas que fogem aos preceitos perseguidos pela Política, como o Criança Feliz, que evoca modos de fazer há muitos distanciados, como o primeiro damismo e o atendimento individual. Conclui-se que, apesar das conquistas e do aperfeiçoamento - principalmente após a instituição do Sistema Único de Assistência Social que trouxe capilaridade para o serviço -, a lógica restritiva instituída tem limitado a capacidade de crescimento e de possibilitar mudanças permanentes.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema único da Assistência Social, lógica restritiva, Programa Criança Feliz

**THE SUAS IN CONTEMPORARITY:
BETWEEN THE LOGICS OF IMPROVEMENT
AND RESTRICTION**

ABSTRACT: The objective of this article is to problematize the challenges that the Social Assistance Policy has been facing in the last years, specifically from 2015 due to the installation of a restrictive logic of investment in the public policies that have squandered the budget. It is also worth mentioning the attempts to approve changes that will disqualify the BPC, one of the main programs of income transfer that has divided opinions, as well as the institution of programs that escape the precepts persecuted by the Politics like Happy Child, that evokes ways of doing there are many distanced, such as the first damismo and the individual attention. It is concluded that despite the achievements and improvement mainly after the establishment of the Single System of Social Assistance that brought capillarity to the service, the restrictive logic instituted has limited the capacity for growth and to enable permanent changes.

KEYWORDS: Single system of Social Assistance, restrictive logic, Happy Child Program

1 | INTRODUÇÃO

Analisar no cenário atual como se encontra O Sistema Único de Assistência Social-SUAS no Brasil, para além de um desafio metodológico, é um desafio político, uma vez que os investimentos orçamentários e novos moldes perseguidos (por exemplo o Programa Criança Feliz) vão totalmente contra o discurso político de aperfeiçoamento do SUAS previsto na NOB/SUAS (2012).

É possível identificar duas lógicas que perpassam o SUAS na contemporaneidade. A lógica da expansão, do aperfeiçoamento, do planejamento de curto e longo prazo visando ao desenvolvimento permanente e crescente do sistema, posta pelas atuais legislações em vigor, pelas lutas e deliberações das conferências e metas quantitativas e qualitativas do II Plano Decenal da Assistência Social. E a lógica da restrição, instaurada pelo governo de Michel Temer e pelo ajuste fiscal em andamento, que não apenas congelou o orçamento das políticas de segurança social, propôs alterações no Benefício de Prestação Continuada – BPC, instituiu o Programa Criança Feliz, além de fazer cortes no orçamento da Política de Assistência Social.

Nessa perspectiva, não é que não haja pontos importantes de aperfeiçoamento a partir da implantação da NOB/Suas 2012, mas o cenário de restrição econômica permeado pela mudança de direção política e de prioridades do país, cria fortes entraves para o desenvolvimento dessa política, na perspectiva da universalização e avanço em direção à focalização como sinônimo de seletividade.

Esse artigo pretende mapear as principais mudanças identificadas na Política de Assistência Social voltadas para o seu aperfeiçoamento, bem como os entraves, retrocessos, limitações postas pelas reformas neoliberais do governo de Michel Temer, fazendo uma análise do SUAS na contemporaneidade.

2 | A NOVA NOB/SUAS (2012) E AS TENDÊNCIAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A análise sobre a implantação e impacto do Sistema Único da Assistência Social constitui-se de um desafio, pois, a busca de aperfeiçoamento e até mesmo os entraves políticos, culturais e econômicos que a Política de Assistência Social enfrenta para se efetivar no país, tornam qualquer pesquisa na área de assistência social necessária para embasar sua implementação, mas com poucos parâmetros, uma vez que, há muitas ações recentemente implantadas e poucos dados tratados para que se tenha um desenho do impacto da Política.

Enquanto política pública, a assistência social se efetiva no Brasil a partir da Constituição federal de 1988. Com ações voltadas prioritariamente para as famílias, em situação de risco e vulnerabilidades sociais, o texto oficial fala “para quem dela necessitar”, baseado no princípio da equidade social, mas devido à formatação que a mesma vem assumindo - focalista e seletiva -, a política acaba se voltando

prioritariamente para a população em situação de pobreza e outras vulnerabilidades sociais, além de situações de riscos sociais.

Segundo Pereira (2012) e Cronemberger e Teixeira (2012), a Constituição Federal de 1988 trouxe uma verdadeira revolução no campo da proteção social, exigindo alterações em paradigmas, concepções, diretrizes operacionais que eram marcadas por uma atenção às famílias pobres a partir de ações paternalistas, clientelistas e fisiologistas.

Entretanto a implementação das conquistas alcançadas pela CF de 1988 ocorre de forma contraditória e ambígua, decorrente de um conjunto de fatores de ordem econômica, política, cultural e ideológica que caracteriza os anos 1990. Não se contava com uma base econômica forte que possibilitasse o financiamento do conjunto de direitos que entrou em cena com a Constituição Cidadã. Ao contrário, tinha-se um cenário social que enfatizava as reformas neoliberais, a austeridade, a redução do gasto público e o Estado adotava outras estratégias de respostas para enfrentar as expressões da questão social, via parceria com outros agentes da proteção social (mercado, organizações não governamentais e famílias).

Behring (2011) analisa esse cenário como de enorme distanciamento entre aquilo que estava previsto nas legislações, principalmente na Constituição, e aquilo que era possível realizar em um cenário de implantação e expansão do neoliberalismo. Não só o contexto econômico não se apresentava propício à expansão de políticas sociais, como também a elite política que estava no poder na época abraçou o discurso de crise fiscal e a necessidade de realização de uma reforma gerencial, marcada por privatizações, instituição de um Estado Mínimo a partir da contensão de gastos com políticas sociais. Logo se percebe que havia um cenário pouco fértil para a implementação das conquistas constitucionais nos anos 90.

Em resposta a esse cenário assistiu-se a um processo de organização da sociedade e do Estado para se adequar a novos moldes requeridos pela ideologia neoliberal (reformas direcionadas para o setor econômico, Estado mínimo, desmantelamento dos sindicatos, instituição de uma desigualdade considerada como “normal” na ordem vigente, dentre outras). As consequências diretas de políticas sociais na constituição vão atribuir um conjunto de características negativas às mesmas, que ainda as perseguem enquanto políticas brasileiras: a privatização, fragmentação, focalização, seletividade e descentralização. Características estas apresentadas nos discursos atuais como superadas, mas ainda possíveis de serem identificadas em muitas ações.

Segundo Faleiros (2009), na assistência social prevaleceu a implementação de políticas focalizadas nos mais pobres, em parcerias com organizações não-governamentais através da prestação de serviços de forma direta e indireta. Há a retomada da individualização e culpabilização dos indivíduos. Cada indivíduo torna-se responsável pelo seu próprio bem-estar. Mesmo em uma conjuntura de desemprego, o indivíduo continua sendo responsabilizado pelo seu sustento e sociabilidade, havendo

uma crítica à dependência do Estado.

A partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva, com o aperfeiçoamento do discurso da busca do desenvolvimento econômico com justiça social e as mobilizações dos agentes que defendiam a assistência social como política pública, tais como os conselhos gestores e as conferências, aprovou-se a Política Nacional de Assistência Social, de 2004 e a NOB/SUAS de 2005 e 2012, que transformaram, positivamente, a forma como a assistência se organizava no Brasil

A implantação da NOB/SUAS (2012), depois de 10 anos de implantação do SUAS, e das iniciativas de buscar sua expansão e aperfeiçoamento, está na contramão do novo sistema governamental de Michel Temer, implantado a partir de 2016, e põe em xeque a estrutura do Estado enquanto pública, uma vez que “vamos identificar a presença forte de ideias liberais e de transferência para o campo privado da gestão do campo das diversas políticas sociais” (COUTO et al., 2014, p. 105).

Uma das principais contribuições da NOB/SUAS de 2012 é a inclusão das alterações que a política e o sistema obtiveram ao longo de 10 anos de implementação, com legislações complementares, cujos ganhos deveriam ser incorporados ao texto legislativo do SUAS. Além disso, inclui os instrumentos de planejamento em direção ao aperfeiçoamento do sistema, como os planos de assistência social, planos de aprimoramento, planos de apoios técnicos cujo objetivo é ampliar e melhorar o sistema como um todo.

A nova NOB/SUAS 2012 enfatiza o aperfeiçoamento do processo de municipalização das responsabilidades da gestão pública municipal pelas demandas da população a partir da provisão de bens e serviços (PEREIRA, 2014), ou seja, o cofinanciamento entre os diferentes entes governamentais. O que põe em cena a situação econômica dos municípios, o tipo de descentralização à brasileira e a lógica de acesso aos recursos da União, que se agravam com a crise econômica, com as limitações das atividades econômicas dos municípios de gerarem impostos, colocando em xeque o que é destinado do orçamento para a execução da Política de Assistência Social e a capacidade técnica investida nos serviços.

A NOB/SUAS (2012) institui como princípio estruturante do sistema a intersetorialidade, por compreender a necessidade de ações articuladas no enfrentamento das vulnerabilidades e ricos sociais, especialmente em contexto de escassez de recursos.

Parte-se da compreensão de que o objeto de intervenção da assistência social se manifesta através de variadas expressões, requerendo soluções que ultrapassam a divisão setorial das políticas sociais. Nesses termos, a referida legislação dispõe a prevalência de ações articuladas e integradas para garantir a integralidade da proteção socioassistencial dos seus usuários, primado pela gestão compartilhada dos serviços entre União, Estados e Municípios e Distrito Federal, e pela articulação da Assistência Social com as demais políticas que compõem o tripé da Seguridade Social e suas políticas setoriais. (PEREIRA, 2014, p.125).

Apesar da NOB/SUAS (2012) ter sido construída num cenário de expansão do sistema de proteção social brasileiro, com os governos petistas, sua implementação nos anos subsequentes encontram obstáculos. Logo, acredita-se que muitas das metas pretendidas para o desenvolvimento do SUAS estejam sufocadas pelo contexto em que deveria ser implementado, com a retomada do cenário de austeridade nos gastos públicos e ajuste fiscal na lógica neoliberal.

Não resta dúvida que a NOB/SUAS apresenta avanços importantes na busca da participação social, implantação da vigilância socioassistencial e uma maior eficiência no financiamento e municipalização das ações. E para materializar, acompanhar e quantificar as mudanças pretendidas, foi criado o II Plano Decenal da Assistência Social em 2015, com previsão de mudanças e aperfeiçoamento para o sistema, para orientar as conferências, os fóruns e outros espaços de participação e deliberação. Entretanto, tem-se de forma explícita duas lógicas na política: a de aperfeiçoamento e a da restrição postas pelo novo cenário político brasileiro. No item a seguir, analisam-se os novos desafios que o Sistema Único de Assistência Social enfrenta na atualidade.

3 | DESAFIOS VIVENCIADOS PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DE 2015

A Política de Assistência Social, no que é proposto nos marcos regulatórios e na documentação técnica, prima pela efetivação de serviços, como direitos, através de um sistema único, organizado e continuado de ações voltadas para a família. Apontando-se como um dos grandes avanços a superação das investigações e os atendimentos pontuais e focalizados, orientando-se agora por uma visão da totalidade fortalecida por uma atuação e análise multidisciplinar. Com diversas outras funções, mas com o foco direcionado para o combate à pobreza, a assistência social no Brasil cresceu e expandiu-se por todo o território do país. Buscando o distanciamento de uma cultura de assistencialismo e clientelismo, aponta para ações com foco na autonomia, protagonismo e de participação social encabeçados pela nova NOB/SUAS, criada e aprovada em 2012.

Mas, mesmo com todos os avanços identificados, a assistência social é uma política pública voltada essencialmente para os segmentos empobrecidos, que não consegue ser universal nem mesmo no grupo focalizado, com tendências atuais à precarização da assistência oferecida e à seletividade dos grupos atendidos, pois, segundo Fontenele (2007), o Estado - engessado pela falta de investimento público - acaba oferecendo um conjunto de ações marcadas por um mau atendimento e uma má qualidade de serviços (“uma política pobre para pobres”).

O ano de 2015 passa a ser um marco negativo em que o país passa a sofrer mais fortemente os reflexos de uma crise econômica já há muito anunciada, que no território brasileiro transforma-se em uma crise política e social, que vai afetar a credibilidade, o financiamento e andamento das políticas sociais.

De acordo com Salvador (2010), o não investimento desacelera a economia,

diminui os empregos e, em decorrência desse cenário, a população procura mais as políticas sociais. Ao mesmo tempo em que, em contextos de crise para evitar o desaceleramento da economia, investe-se no capital às custas de recursos que eram ou deveriam ser investidos nas políticas públicas. Ou seja, a população vai procurar mais as políticas públicas, mas vai se investir menos nas mesmas por conta das necessidades do capital.

Em um contexto político e econômico de crise, de reformas neoliberais e ajuste fiscal ortodoxo, toda construção histórica de evolução e desenvolvimento da política acaba perdida a partir de ações ineficientes e do corte nos investimentos. O que é incapaz de gerar proteção às famílias atendidas. Segundo Salvador (2010), a frequência e o volume de recursos usados do orçamento da seguridade social para investir no capital e amortecer juros e volume da crise delineiam bem quais prioridades o governo tem no que diz respeito ao desenvolvimento das políticas sociais no país.

Quando se analisa a partir da questão do investimento financeiro, são inquestionáveis os avanços e crescimento que a Política de Assistência teve nos governos existentes a partir do ano de 2003. O orçamento dessa política passou de 11,5 bilhões em 2002 para 68 bilhões em 2015 (CENSO/SUAS, 2015). O que pode ser constatado através das informações extraídas de estudo realizado pelo Tesouro Nacional que mostra a evolução do gasto social do Governo Federal no Brasil de 2002 a 2015 na assistência social, provando que em 2002 se repassava 0,5% do total de recursos, e em 2013 tem-se o valor de 1,5%. Mas, com a lei do teto para gastos públicos, estes investimentos sociais foram congelados e recentemente sofreram cortes de parte do orçamento previsto.

Somou-se nesse período 8.240 unidades de CRAS, 2.522 unidades de CREAS, 230 unidades de Centro-Pop. O Bolsa Família tinha 13.488.892 beneficiários, 23% da população brasileira. O BPC beneficiava 2.412.121 pessoas com deficiência e 1.967.710 idosos.

Segundo o Censo Suas 2015, a partir de dados disponibilizados no portal da transparência, o Governo Federal cofinanciou os municípios no valor de R\$ 1.986.937.442,55. Em 2015, após as mudanças bruscas empreendidas no cenário político do país que vão afetar o econômico e social de forma explícita, assiste-se o crescente retrocesso de desenvolvimento dessa política, principalmente no que diz respeito ao financiamento. Mas a implantação da NOB/SUAS 2012 veio com a promessa de aperfeiçoamento da gestão e financiamento da política.

Brandão (2012) aponta como avanços: a organização do financiamento, a estrutura de repasse de verbas através de fundos específicos (fundo a fundo) e a padronização dos repasses através de pisos específicos.

Quando se analisa a realidade dos municípios, que executam a maioria dos serviços e dependem principalmente dos recursos federais, esses encontram dificuldades para custear as ações, acúmulo de saldos por falta de conhecimentos técnicos sobre como realizar o devido gasto dos pisos. Logo, encontra-se um cenário

de municípios com mês de vigência pagos em períodos diferentes deste porque às vezes o município tem saldo (segundo portaria N^a 36 de 23 de abril de 2014, no artigo 3º III, a priorização do repasse de recursos se dará para aqueles municípios com menor saldo - conceituado por essa portaria como o somatório de recursos disponíveis nas contas correntes e nas contas de aplicação no último mês de referência) ou por dificuldade na execução orçamentária, lesando o serviço e muitos do quadro dos funcionários que recebem, principalmente a partir do cofinanciamento federal.

O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS também tem se movimentado na atualidade devido ao recente pronunciamento sobre o orçamento que será disponibilizado para executar essa política nos próximos anos, já afetados pela PEC 55, conhecida como PEC do teto dos gastos públicos, que “Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União”. O governo investiu em uma propaganda massiva através da mídia e da construção da opinião pública sobre a importância de aprovar a PEC241, ou PEC55, que reduz o tamanho e o papel do Estado (COSTA FILHO, 2017).

Infelizmente, esse cenário agudiza as contradições sociais, uma vez que, em meio à redução dos campos de trabalho e da restrição de direitos trabalhistas, a população tende a demandar mais proteção do Estado em busca de amparo, ao tempo em que este encontra-se em processo de redução da sua atuação.

O Conselho Nacional da Assistência Social publicou em 20 de setembro de 2017 uma nota de repúdio que destaca que:

O Ministério do Planejamento, revelando descaso com toda a população Brasileira, apresentou ao Legislativo a Proposta Orçamentária em questão com um corte das despesas dos serviços, programas, projetos da Assistência Social, no valor de R\$ 3.109.445.448,00, representando o percentual de corte de 98,05% e, das despesas dos benefícios destinados as pessoas idosas e com deficiência no valor de R\$ 3.851.527.531,00 com percentual de corte de 6,52%.

Segundo o CNAS, o valor aprovado de recurso para o orçamento 2018 equivale a 2% do valor repassado em 2015. Segundo os dados disponibilizados pelo Censo Suas 2015 no portal da transparência, o Governo Federal cofinanciou para os municípios o valor de R\$ 1.986.937.442,55. Valor que é essencial para a manutenção dos 8.808 CRAS e 2.318 CREAS existentes no país, dentre outros dispositivos.

Com a proposta orçamentária prevista para 2018, as ações na área de Proteção Social Básica deverão sofrer um corte de acentuado. O que vai repercutir fortemente na vida das famílias que precisam diariamente desses serviços. Tanto as ações podem perder sua classificação, de serviço continuado, como podem afetar as vidas de todos trabalhadores do SUAS que vão ficar sem segurança no trabalho.

Um dos grandes dilemas que movimentam a opinião pública, principalmente de

quem é afetado pelas ideologias dominantes, é a redução da transferência de renda com destaque para o Benefício de Prestação Continuada-BPC.

Previdência e no principal benefício da assistência social o BPC, com mudanças na: redução do valor do benefício para $\frac{1}{2}$ salário mínimo com acréscimo de 5% por cada ano de contribuição até chegar a um salário mínimo; fim do reajuste pelo valor da inflação; aumento da idade para 70 anos para requerer o benefício; necessidade de cadastro no CadÚnico (com documentação de todos os membros da família que residem no mesmo domicílio) para requerer o benefício ou para a reavaliação; acentuação dos mecanismos de controle da população atendida visando reduzir gastos e cortar benefícios; redução dos gastos com a administração do programa (CARDOSO et al 2017, p.22).

O BPC trouxe dignidade para idosos e pessoas com deficiências. Com um corte de renda já restrito, tramita-se uma tentativa de desvincular o valor do benefício do salário mínimo ou de aumentar a per capita de renda exigida que hoje é de menos de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. Enquanto nenhuma das possibilidades se concretiza, tramita-se em todo território nacional processo de introdução dos beneficiários ao Cadastro Único que de imediato pode provocar maior acesso às informações, mas no sentido de usá-las para efeitos de controle, de corte de benefícios e selecionar ainda mais os beneficiários (por exemplo, verificar a coexistência de beneficiário do BPC e Bolsa Família na mesma residência).

Mas as polêmicas não param por aí. À procura de instituir um programa que seria a marca de diferenciação das demais gestões, o governo cria um programa em meio a grandes polêmicas, voltadas principalmente para a metodologia abordada, o Criança Feliz. Instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, o Programa funciona com caráter intersetorial e tem como objetivo principal promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (BRASIL, 2017). Mas, para os estudiosos da área, o Programa na verdade tem uma faceta conservadora e que vai contra o que a Política de Assistência Social vem construindo nos últimos anos.

Aliada a esse quadro, a primeira-dama ainda cria o Programa Criança Feliz, guiada pelo voluntariado, pela boa vontade de ajudar as criancinhas pobres, trazendo de volta o fantasma do primeiro-damismo, do voluntariado e a desprofissionalização da atenção à infância no Brasil. (CARDOSO et al, p.21, 2017).

Para coroar o cenário de insatisfação com a implantação do referido Programa entre as deliberações da 11º Conferência Nacional de Assistência Social, publicadas através da Resolução Nª 21, de 18 de dezembro de 2017, no eixo 3, destaca-se em sua primeira deliberação “Desvincular imediatamente o Programa Criança Feliz do Ministério de Desenvolvimento Social-MDS e da Política de Assistência Social, com devolução integral dos recursos para o Fundo Nacional de Assistência Social.”

Infelizmente a Conferência, enquanto espaço de manifestação e luta de todas as categorias, inclusive dos usuários foi totalmente desrespeitada pelo Governo

que imediatamente após a publicação das deliberações lança nota reafirmando a importância do Programa e garantindo orçamento para o ano de 2018.

A garantia da continuidade de importantes conquistas da Política de Assistência Social parece seriamente comprometida. Apesar de o governo negar categoricamente essa intenção, suas ações, principalmente no que diz respeito ao orçamento, mostram que a preocupação e a priorização do governo estão em outras pastas.

4 | CONCLUSÕES

Analizar o Sistema Único da Assistência Social a partir do contexto atual é importante e desafiador. Tudo que a Política possui atualmente é fruto de grande luta dos trabalhadores, dos usuários e de diversas outras categorias. Não é novidade que o investimento nas políticas sociais é condicionado ao crescimento econômico.

Com o crescimento econômico passageiro dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, predominou o neodesenvolvimentismo, uma ideologia que visava a articular crescimento econômico e políticas sociais. A assistência social cresce e implementa o SUAS em todos os municípios brasileiros, amplia-se o orçamento dessa Política e os programas de transferência de renda, culminando na NOB/SUAS de 2012, no governo Dilma Rousseff, com previsão de ampliação e aperfeiçoamento do sistema. Essa expectativa se exaure na atual conjuntura ou conta com limites estruturais, em contexto de austeridade em moldes neoliberais.

Dentre as iniciativas de desmonte da Política temos o corte no orçamento e as reformas do BPC. Mas as tentativas de desconstrução de benefícios que são fruto de lutas históricas, como o BPC, e a implantação de programas que fogem totalmente dos moldes perseguidos pela Política, como o Criança Feliz, que acaba evocando características que há muito se teria superado, mostram a mudança de objetivos pela qual a assistência social está passando no país.

O discurso de corte de gastos não leva em consideração como vão ficar as famílias que dependem diretamente dos serviços e benefícios ofertados pela Política de Assistência Social. Conclui-se enfatizando que a Política expande-se em meio a um terreno árido, marcado por uma lógica restritiva de investimento nas políticas sociais ao tempo em que, devido à retração de vagas em empregos formais, empurra-se uma leva cada vez maior de famílias que procuram a assistência social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei n. 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 2. ed. Brasília: MPAS/SEAS, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS\SNAS, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS).** Brasília: MDS\SNAS, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS).** Brasília: MDS\SNAS, 2012.

BRASIL. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. V. 1- (Jun 2000). Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea, 2014.

_____. **Tesouro Nacional. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015.** Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>. Acesso em 02/01/2018.

_____. **Programa Criança Feliz:** A intersetorialidade na visita domiciliar. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersetorialidade_na_visita_domiciliar.pdf. Acesso em 08/01/2018.

_____. **Censo Suas 2015, resultados nacionais.** Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Censo_SUAS_2015/CensoSUAS2015_CRAS.zip. Acesso em: 29/08/2016.

BRASIL. Cnas. RESOLUÇÃO N° 21, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017.disponivel em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/11-conferencia-nacional>. Acesso em 08/01/2018.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social:** Fundamentos e história-9 ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de Serviço Social; v.2).

BRANDÃO, Fernando A. O Financiamento Público da Assistência Social. In: **Políticas Públicas – O financiamento público da Assistência Social,** 2012. Disponível em: <http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/suasrh/arquivos/2013/modulo01/recife2/O%20FINANCIAMENTO%20PUBLICO%20DA%20ASSISTENCIA%20SOCIAL.pdf>. Acesso em: 28/10/2017.

CNAS. Nota de repúdio do conselho nacional de assistência social – CNAS relativa aos cortes da proposta orçamentária da Assistência Social 2018. 20/07/2017.

COSTA FILHO, Samuel. **A PEC: uma proposta contra a democracia ou a regra dos conservadores para hipotecar o futuro.** In: Informe econômico. Nº 37, ANO XX, setembro, 2017.

CRONEMBERGER, Isabel Herica Gomes, M e TEIXEIRA, Solange Maria. Famílias **Vulneráveis como expressão da questão social, à luz da política de assistência social.** Revista Eletrônica Informe Econômico. Ano 1, v. 1, ago 2013. Disponível em: www.ojs.ufpi.br/index.php/economiaufpi/article/download/1267/990. Acesso em 05/03/2015.

COUTO, Berenice Rojos et al. O público e o privado na Assistência Social. In: **Política de assistência social e temas correlatos/** organizado por Solange Maria Teixeira. – Campinas: Papel Social, 2016.P. 93- 110.

FALEIROS, Vicente de Paula, 1941. **A política Social do estado capitalista:** as funções da previdência e assistência sociais/ Vicente de Paula Faleiros- 12 ed.- São Paulo: Cortez, 2009.

CARDOSO, A. V. M; TEIXEIRA, S; CARVALHO, P. O. **A Trajetória da Assistência Social no Brasil:** Superação da Cultura Assistencialista? Rev. FSA, Teresina, v.14, n.2, art.10, p. 171-194, mar./abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12819/2017.14.2.10>. Acesso em: 08/01/2018.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: **Política social e democracia/** Maria Inês Sousa Bravo, Potyara Amazoneida Pereira Pereira. (Orgs.).- 5 ed.- São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima. Descentralizações, intersetorialidade e interdisciplinariedade: elementos para uma nova gestão e operacionalização da Política de Assistência Social. In: **Política de assistência social e temas correlatos**/ organizado por Solange Maria Teixeira. – Campinas: Papel Social, 2016. P.113- 130.

SALVADOR. Evilasio. Fundo **Público e a seguridade social no Brasil**/Evilásio Salvador. - São Paulo: Cortez, 2010.

POBREZA, VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL NO BAIXO AMAZONAS

Dayana Cury Rolim

Universidade Federal do Amazonas, Colegiado de Serviço Social, Manaus-Amazonas.

RESUMO: O presente artigo é parte de uma discussão realizada na tese de doutorado defendida em dezembro de 2017 que discute sobre pobreza, vulnerabilidade e proteção social no município de Parintins no Baixo Amazonas no estado do Amazonas. Trata-se de uma pesquisa quantitativa em que foram entrevistadas 30 famílias durante o processo investigativo. Compreende-se que a produção de conhecimento sobre a pobreza, vulnerabilidade e proteção social é indispensável para desenhar e definir as políticas públicas de forma eficaz, para promover a inclusão social da população que não usufrui da riqueza socialmente produzida, mas apenas experimenta o lado amargo do sistema capitalista. Apesar do Brasil ter diminuído a pobreza extrema, ainda encontra importantes desafios, principalmente em garantir a capacidade operacional de priorizar, implementar e monitorar políticas antipobreza e que garanta de fato o acesso aos direitos de cidadania com qualidade. O estudo apontou que o Programa Bolsa Família articulado às ações do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família podem possibilitar avanços na vida de seus beneficiários, contudo tem

que haver um maior investimento nos serviços socioassistenciais atendendo a demanda da população local.

PALAVRAS-CHAVE: Pobreza; Vulnerabilidade Social; Proteção Social.

POVERTY, VULNERABILITY AND SOCIAL PROTECTION IN LOW AMAZON

ABSTRACT: This article is part of a discussion of the doctoral dissertation defended in December 2017 that discusses poverty, vulnerability and social protection in the municipality of Parintins in the Lower Amazon in the state of Amazonas. This is a quantitative and qualitative research in which 30 families were interviewed during the investigative process. It is understood that the production of knowledge about poverty, vulnerability and social protection is indispensable to design and define public policies effectively, to promote the social inclusion of the population that does not enjoy socially produced wealth, but only experiences the bitter side of the capitalist system. Although Brazil has reduced extreme poverty, it still faces important challenges, particularly in ensuring the operational capacity to prioritize, implement and monitor anti-poverty policies and in fact guarantee access to quality citizenship rights. The study pointed out that the Bolsa Família Program, articulated with the actions of the

Integral Family Protection and Care Service, can make advances in the lives of its beneficiaries, but there must be a greater investment in social assistance services meeting the demand of the local population.

KEYWORDS: Poverty; Social vulnerability; Social protection.

1 | INTRODUÇÃO

Pobreza, vulnerabilidade social e demais expressões da questão social têm raízes na própria natureza da produção capitalista que objetiva a acumulação de capital via exploração do trabalho. “Os trabalhadores experimentam, no curso do desenvolvimento capitalista, processos de pauperização que decorrem necessariamente da essência exploradora da ordem do capital” (NETTO, 2008, p.135).

Por isso, torna-se indispensável a produção de conhecimento sobre a pobreza e vulnerabilidade para desenhar e definir as políticas públicas de proteção social de forma eficaz, para promover a inclusão social da população que não usufrui da riqueza socialmente produzida, mas apenas experimenta o lado severo do sistema capitalista, que de forma concomitante acumula riqueza e produz pobreza em um cenário de exploração, expropriação, exclusão, dentre outros.

Frente a essas determinações capitalistas, a relação da pobreza, vulnerabilidade e riscos sociais pode ser associada a um quadro amplo que envolve múltiplos condicionantes e não somente necessidades sociais não satisfeitas, voltadas apenas para uma análise econômica. Os condicionantes envolvem uma análise multidimensional e multifacetada, que requer uma compreensão para além da dimensão apenas econômica e material.

Pobreza e vulnerabilidade não são inerentes às pessoas ou grupos, mas podem ser compreendidas como condição, ou circunstâncias, fruto das contradições das sociedades capitalistas. Por isso, podem ser minimizadas ou revertidas, contudo, caso não haja a devida proteção aos cidadãos, o grau de pobreza e vulnerabilidade pode se intensificar e acentuar fragilidades e contradições.

Pobres e vulneráveis não são necessariamente os mesmos. “Nem todos os que se encontram em situação de vulnerabilidade são pobres – situados abaixo de alguma linha monetária de pobreza” (BRONZO, 2009, p.172).

Considera-se que a pobreza agrava as vulnerabilidades, mas isso não quer dizer que essas expressões da questão social existam por causa da pobreza. Portanto, diferenciar os tais conceitos, identificá-las e prover serviços adequados de proteção se faz necessário para alcançar a efetividade dos serviços socioassistenciais ofertados à população.

2 | CONCEPÇÕES DE POBREZA E VULNERABILIDADES SOCIAIS

Falar sobre a pobreza como expressão da questão social na sociedade brasileira requer contextualizá-la a partir das contradições do capitalismo que contribuiu para a formação de uma “subcidadania” nos países periféricos, isso designa que ela tenha uma abrangência em seu conceito.

Essa abrangência pode ser notada na sociedade contemporânea a partir das diferentes concepções. Na realidade brasileira, sob muitos olhares conservadores, uma das concepções ainda perpassa pela culpabilização ou naturalização, trazendo à tona a discussão da “cultura da pobreza”, ou seja, as condições de vida dos pobres são tidas como produto e responsabilidade de limites culturais de cada indivíduo e não como produto histórico da relação de exploração e acumulação do sistema capitalista.

A Organização Internacional do Trabalho - OIT (2003, p.02) considera que os pobres não são causadores da pobreza, e sim que a pobreza é resultado de falhas estruturais e de sistemas econômicos e sociais ineficazes. “É o fruto de respostas políticas inadequadas, de políticas muito pouco imaginativas e de apoio internacional insuficiente”.

Rocha (2006) em seus estudos sobre a pobreza relata que definir o conceito de pobreza e escolher os procedimentos de mensuração adequados é o resultado de análise sensata e cuidadosa de cada realidade social específica. Contudo, o principal objetivo quando se trata de pobreza é o desenho e a operacionalização de instrumentos de política social, para tanto a obtenção de bons resultados operacionais depende em grande parte do bom senso inicial ao definir o que é pobreza, conceitual e estatisticamente.

Santos (2013, p.18) no mesmo direcionamento que Rocha elucida que “a pobreza existe em toda parte, mas sua definição é relativa a uma determinada sociedade. Estamos lidando com uma noção historicamente determinada”. É um fenômeno que atinge todos os países, embora em particular atinja de forma mais profunda os países em desenvolvimento, há, na verdade, diferentes tipos de pobreza.

Portanto, para os autores supracitados o ônus da pobreza não se distribui equitativamente entre os países em desenvolvimento nem entre as regiões desses países, compreendendo-se que a definição de pobreza deve situar o homem na sociedade global à qual pertence.

Para Destremau e Salama (1999) nos países em via de desenvolvimento, a pobreza é fruto de vários arranjos que em seu processo histórico enraizou perversas estruturas sociais, econômicas e políticas. O autor prossegue nas suas análises destacando que o nível de vida dos pobres nos países desenvolvidos, mesmo sendo muito baixo, é superior aos dos pobres em países em desenvolvimento; assim, no conjunto das nações, a pobreza se encontra, em sua maioria, nestes países.

Diante destas contextualizações, Salama e Destremau (1999); Paugam (2003); Rocha (2006); Sen (2010) Santos (2013) apontam que o conceito de pobreza não

pode ser definido de forma única e universal, contudo, a abordagem tradicional mais conhecida e mais simples de defini-la está fortemente associada à ideia de privação sob um viés unidimensional com enfoque monetário. Destacam ainda que a pobreza é, por natureza, multidimensional e que a abordagem deve ser estendida às necessidades básicas, satisfeitas ou não, e aos aspectos também não monetários, resultantes das contradições do sistema capitalista.

Os autores deixam claro que não se pode limitar a pobreza apenas no campo monetário, ainda que a baixa renda seja uma das causas de intensificação da pobreza, o que leva a privação, mas pode haver a articulação do campo monetário às demais dimensões favorecendo uma visão multidimensional.

Acredita-se que a renda apesar de ser crucial e central na sociedade capitalista é insuficiente para caracterizar a pobreza, que além de sua condição econômica, também deve ser compreendida como um processo que envolve dimensões políticas, sociais e um modo de vida como um todo.

Martins (1991) em suas reflexões caracteriza a pobreza como uma categoria política que se traduz pela “carência de direitos, de possibilidades, de esperança” (p.15) ampliando o conceito para além da dimensão econômica.

Essa face da pobreza não se traduz pela falta de renda, alimentação e habitação, mas pela falta mesmo de oportunidade, de informação, de possibilidade, e muitas vezes de esperança, em que o sujeito que está à deriva de seus direitos e subalterno as condições que o sistema capitalista lhe impõe, não consegue ter esperança de superação de sua condição, mesmo que tenha potencialidades, falta-lhe oportunidade e possibilidade para se ter a esperança.

Outro debate que vai além da insuficiência de renda está nas análises de Sen (2010) para quem a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas, ou seja, a pobreza não pode ser vista apenas como baixo nível de renda, mas também como incapacidade para aquisição de um padrão de bem-estar. Todavia, o mesmo ainda explicita que a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa.

Tendo em vista as variadas definições de pobreza adotadas no mundo contemporâneo, partimos do entendimento de que a pobreza é condição estrutural à sociedade capitalista, fruto da destituição e privação produzida e reproduzida por relações sociais, econômicas, políticas, ideológicas e culturais, dimensões que vão além da renda ou da falta de qualificação, de oportunidades e da falta de capacidades que os indivíduos possam apresentar ao longo de sua trajetória de vida. Ela se situa em uma relação em que o capitalista desconhece o trabalhador como portador de direitos e o tem apenas, como produto de exploração.

Após essas contextualizações sobre as diferentes visões da pobreza, cumpre sinalizarmos a visão sobre a pobreza dos sujeitos da pesquisa no município de Parintins/Am no Baixo Amazonas (lócus da pesquisa).

Assim, quando questionados, os sujeitos da pesquisa apresentaram a seguinte

compreensão sobre a pobreza:

Ser pobre é a pessoa que não quer trabalhar, fica acomodada, nós seres humanos temos capacidades para fazer muitas coisas e vive na pobreza quem não quer fazer nada (Sujeito da Pesquisa, pesquisa de campo 2017).

(...) Falta de emprego, falta de dinheiro, falta de saúde, falta de escola, falta de assistência, falta até esperança de continuar a lutar...tudo isso é pobreza (Sujeito da Pesquisa, pesquisa de campo 2017).

Pobreza é como eu vivo, mas eu aceito porque Deus me deixou assim, eu tenho só uma geladeira velha, um fogão e um lugarzinho pra dormir (Sujeito da Pesquisa, pesquisa de campo 2017).

É quando a gente não tem nada, não tem de onde tirar, nem com quem contar, a gente que recebe pelo menos um tantinho do bolsa família não pode ser considerado tão pobrezinho igual àquele que não tem nada (Sujeito da Pesquisa, pesquisa de campo 2017).

A gente vive na pobreza porque temos uma política brasileira corrupta que não dá pra gente o que é da gente ao contrário, eles tiram os nossos direitos (...) (Sujeito da Pesquisa, pesquisa de campo 2017).

As percepções são diversificadas e apontam desde resignação e inconformismo, elucidando o confronto entre a aceitação e a negação das condições de vida, resultante de um processo injusto e desigual frente à riqueza socialmente produzida.

Em uma lógica mais abrangente algumas famílias relataram que sentiam a pobreza não apenas como a carência de renda ou de recursos materiais, mas sinalizaram a carência de direitos e políticas públicas, apontam uma visão da pobreza expressando também inconformismo e indignação.

As falas das famílias que apontam um conformismo em relação à situação de pobreza, levam ao entendimento de que muitos indivíduos tendem a se tornar subalternos diante da carência de direitos, da falta de oportunidades e possibilidades, perdendo assim, a esperança de reverter a sua situação. São falas que sinalizam uma vida marcada pela precariedade e escassez.

Ao considerar que a pobreza é uma condição que agrava a vulnerabilidade vivenciada por muitas famílias, pode-se afirmar que se a vulnerabilidade não for compreendida e enfrentada, tenderá a gerar ciclos intergeracionais chegando a tornar-se uma situação de risco.

Assim como a pobreza, a vulnerabilidade vai além da insuficiência de renda, envolve dimensões econômicas, políticas, sociais, ambientais, organizacionais, institucionais e que resulta de uma série de fatores e características de fragilidade da população que vive em um determinado território.

A PNAS (2004) discorre que as transformações econômicas e sociais ocorridas na sociedade contemporânea, desencadearam um processo de fragilização dos vínculos familiares e comunitários, tornando as famílias mais vulneráveis.

As transformações econômicas e sociais, em curso alimentadas pelo impacto da mundialização do capital, estão cada vez mais fortes e difusas, a precarização do trabalho e o desemprego podem ser sentidos por todo o mundo, sendo que nos países em desenvolvimento ocorrem mais facilmente, principalmente quando se analisa a exclusão dos direitos legais de grande parte dos trabalhadores.

Diante destas transformações societária, o tema da vulnerabilidade social ganha destaque, conforme Monteiro (2011, p. 31):

O tema da vulnerabilidade social não é novo, uma vez que essa terminologia vem sendo usualmente aplicada por cientistas sociais de diferentes disciplinas há bastante tempo. O tema caracteriza-se por um complexo campo conceitual, constituído por diferentes concepções e dimensões que podem voltar-se para o enfoque econômico, ambiental, de saúde, de direitos, entre tantos outros. Ainda que essa temática venha sendo trabalhada ao longo dos anos, cabe salientar que ela consiste em um conceito em construção, tendo em vista sua magnitude e complexidade.

Monteiro ainda afirma que a partir dos anos de 1990, com a intensificação do ideário neoliberal no cenário brasileiro, o termo vulnerabilidade passou a ser utilizado com mais frequência, principalmente pelos Organismos Internacionais, ampliando e intensificando o debate em torno desta expressão da Questão Social.

O PNUD (2014, p.31) esclarece que,

A vulnerabilidade, enquanto conceito pode parecer excessivamente árida e abstrata. Afinal, a maioria das pessoas e das sociedades em diferentes níveis de desenvolvimento é vulnerável em muitos aspectos a eventos e circunstâncias adversas, alguns dos quais não podem ser antecipados ou evitados. Hoje em dia, algumas fragilidades econômicas minam o contrato social, mesmo em sociedades industrializadas avançadas, e nenhum país ou comunidade está imune aos efeitos a longo prazo das alterações climáticas. Todavia, a vulnerabilidade enquanto conceito pode tornar-se menos abstrata quando a análise recai sobre quem é vulnerável, a que é vulnerável e porquê.

Há vários tipos de vulnerabilidades nos diferentes ciclos de vida e situações, que podem atingir qualquer pessoa na sociedade independente da renda, mas a concomitância das diferentes vulnerabilidades pode reforçar os fenômenos de privação persistente. As pessoas em condição de pobreza e privação extrema integram o núcleo dos mais vulneráveis.

Yazbek (2001) argumenta que os vulneráveis são as pessoas ou grupos que, por condições sociais, de classe, cultura, étnica, política, econômica, educacional e de saúde, distinguem-se por suas condições precárias de vida.

A PNAS (2004) expressa que seu público é formado por “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos” (p.34), destinando a proteção social básica à população que vive em situação de vulnerabilidade social. Portanto, a categoria “vulnerabilidade” está presente em todo o texto dessa política, orientando as ações socioassistenciais.

Contudo, a Política Nacional de Assistência Social não traz de forma explícita o conceito de vulnerabilidade social, mas aponta que as situações de vulnerabilidades podem decorrer da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, calamidade, fragilização dos vínculos afetivos e de pertencimento social decorrentes de discriminação etária, étnicas, de gênero, dentre outros (BRASIL, Orientações Técnicas sobre o PAIF, 2012).

As Orientações Técnicas sobre o PAIF (2012) indicam que não há um significado único para o termo vulnerabilidade, pois é um conceito complexo e todos os autores que se dedicam ao tema, o reconhecem como multifacetado. Portanto, com o intuito de subsidiar a reflexão sobre a vulnerabilidade adotado pela PNAS/2004, este documento adota como referência as considerações de autores como Katzman (2010), DIEESE/Unicamp (2007), Marandola Jr e Hogan (2006).

Katzman (2010) entende por vulnerabilidade social as limitações de uma pessoa ou de um lugar para aproveitar as oportunidades, disponíveis em distintos âmbitos socioeconômicos, para melhorar a sua situação de bem-estar.

No Convênio MTE-DIEESE/Unicamp (2007) o conceito de vulnerabilidade social relaciona-se ao mundo do trabalho, tendo em vista as transformações estruturais do setor produtivo que caracterizam situações de precarização do mercado do trabalho, das relações de trabalho e a falta de proteção social. Passa-se a existir, então, uma “zona de vulnerabilidade, formada seja por setores pobres, que buscam alternativas para estarem incluídos ou por setores médios empobrecidos que tem perdido canais de inclusão” (p.13).

Esse documento também se baseia nas formulações de Katzman para quem “as situações de vulnerabilidade social devem ser analisadas a partir da existência ou não, por parte dos indivíduos ou das famílias, de ativos disponíveis e capazes de enfrentar determinadas situações de risco” (DIEESE, 2007, p.14).

Outra visão a destacar sobre a vulnerabilidade social é a de Marandola Jr e Hogan (2006), que ao discutir sobre as dimensões da vulnerabilidade analisam que esta é um fenômeno expressivo da modernidade tardia e, que o diálogo interdisciplinar é o caminho para a reflexão sobre as suas dimensões, desse modo, apontam “o reconhecimento de que a vulnerabilidade envolve uma gama de fenômenos de natureza multidimensional e multifacetada” (p.35) que torna imperativo um diálogo mais abrangente diante do tema.

Para os autores supracitados, a vulnerabilidade é extremamente dinâmica e pode apresentar sazonalidades até em pequena escala temporal, pois a avaliação da vulnerabilidade passa pela compreensão do perigo envolvido, do contexto geográfico e da produção social (relações sociais, culturais, econômicas e a situação das instituições) que revelarão a capacidade de resposta que a sociedade ou o local possui para enfrentar o perigo.

3 I PROTEÇÃO SOCIAL VOLTADA ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÕES DE POBREZA E VULNERABILIDADES SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE PARINTINS/AM NO BAIXO AMAZONAS

As políticas de proteção voltadas para as famílias na Amazônia constituíram-se ao longo da história em construções teóricas, distantes da realidade regional, tão pouco se aproximando da diversidade de características locais.

Os municípios brasileiros assumiram importantes compromissos com o sistema de proteção social, tanto ao se integrarem ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), quanto ao assinarem os termos de adesão ao Programa Bolsa Família (PBF), que articulado ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) poderá proporcionar grandes resultados na vida de seus beneficiários (MAGALHÃES, 2009).

O Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário tem investido, desde 2005, na articulação entre o PBF e o PAIF, orientando os gestores municipais e técnicos que atuam nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) a desenvolver metodologias para o acompanhamento dos beneficiários do PBF (BRASIL, MDSA, 2011).

O PBF apresenta uma leitura de combate à pobreza através da transferência de renda e por meio do cumprimento de condicionalidades, já o PAIF objetiva mobilizar as famílias para enfrentarem as situações de vulnerabilidade.

O público prioritário da articulação PAIF/PBF são as famílias com crianças, adolescentes e gestantes que principalmente deixaram de cumprir qualquer uma das condicionalidades do PBF (saúde ou educação). O descumprimento das condicionalidades torna as famílias mais vulneráveis, por isso, são prioritários no acompanhamento familiar.

A transferência de renda é um elemento importante na vida da população em condição de pobreza e quando associado ao acesso às políticas públicas e aos bens e serviços sociais, com certeza poderá possibilitar melhorias na qualidade de vida da população e superação de situações de vulnerabilidade social, contribuindo com um melhor Índice de Desenvolvimento Humano e Social.

O enfrentamento da pobreza não pode ser pensado apenas sob a lógica da transferência de renda, mas também pela lógica do investimento nas políticas públicas e ao acesso da população a serviços essenciais a seu atendimento às necessidades sociais.

De acordo com a coordenadora do CRAS do município de Parintins, para a proteção social das famílias, a equipe realiza trabalho de orientação, encaminhamentos, ações preventivas, oficinas e serviços socioassistenciais, além da inserção de famílias no Programa Bolsa Família e nas ações do PAIF.

É imprescindível que os CRAS desempenhem suas funções e oferte com qualidade seus serviços socioassistenciais, sendo que a estrutura física é um componente que pode contribuir para um melhor acesso dos usuários da política de

assistência social, sentindo-se acolhidos em um ambiente de caráter público adequado.

O espaço físico deve ser organizado de modo que as famílias o reconheçam como uma unidade pública que possibilita o acesso a direitos. Porém, a pesquisa de campo desvelou que a estrutura dos CRAS tão pouco atende as exigências das normas.

Dentre os sujeitos da pesquisa 80% consideram importante a sua inserção no CRAS para diminuição de suas vulnerabilidades e ganho de autonomia, 20% não conseguem frequentar de forma assídua, assim não sentem determinadas mudanças.

A participação das famílias em situação de vulnerabilidade é importante para o fortalecimento do caráter preventivo, protetivo e proativo a ser trabalhado nos CRAS sendo ações que vão além de atuações emergenciais.

Constatou-se que 90% dos sujeitos da pesquisa consideram que após a sua inserção do PBF e nas ações do CRAS a partir do PAIF, suas condições de vida vêm mudando, as palestras que assistem no CRAS os deixam mais informados, as oficinas que participam dão oportunidade para geração de renda e a transferência de renda do PBF é um recurso que as famílias podem contar mensalmente para a compra de algumas necessidades básicas.

É importante destacar que as ações no âmbito da assistência social precisam ser executadas de forma que cumpram com as ações de caráter protetivo, preventivo e proativo com as famílias, que não reforcem os papéis tradicionais e as desigualdades, mas sim que possam contribuir para a construção de relações intrafamiliares mais equânimes, deixando com que as famílias sejam protagonistas de sua história e se sintam sujeitos de direitos.

Para Yazbek (2003) torna-se urgente romper com a ideia do direito como favor ou ajuda emergencial, assim como romper com o uso dos recursos sociais de maneira clientelista.

Couto (2013, p.241) analisa que “a transição das práticas de favor para uma política de direitos necessita de um arcabouço, não só legal, mas também político para estabelecer relação e possibilitar um período adaptativo institucional”.

O assistencialismo é um mecanismo que só faz intensificar a vulnerabilidade dessas famílias, pois deixam de ter suas demandas consideradas e suas ações valorizadas. Na região amazônica, o conjunto de ações das políticas públicas, especialmente as voltadas para as famílias, se torna importante e necessário, pois as diversidades de aspectos sociais e culturais na Amazônia se faz presente frente à complexidade da região.

Sabe-se que, somente a transferência de renda não é possível superar as situações de vulnerabilidades das famílias, mas para a sua efetiva superação é necessária a inserção em serviços socioassistenciais e setoriais e seu real acompanhamento, havendo a promoção e proteção dasseguranças aos usuários por meio da articulação entre transferência de renda, benefícios e serviços socioassistenciais.

O PAIF é considerado a pedra basilar da Política de Assistência Social, por

informar e garantir o acesso aos direitos sociais e contribuir para a gestão intersetorial local, para o desenvolvimento da autonomia e para o empoderamento e ampliação da capacidade protetiva das famílias.

Um dos grandes objetivos do PAIF é justamente o de “fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria de sua qualidade de vida” (BRASIL, Orientações Técnicas do PAIF, 2012, p.47).

Fortalecer a função protetiva da família, significa reconhecer que para as famílias exercerem a função protetiva, precisam da responsabilidade estatal, pois a proteção é uma necessidade inerente ao ser humano e o estado assumindo a sua responsabilidade, poderá colaborar para o alcance da qualidade de vida dessas famílias.

Há de se considerar que no Brasil, os serviços sociais básicos ofertados à população na grande maioria das cidades brasileiras são insuficientes, tanto em termos de quantidade, como em qualidade e que interfere no atendimento das necessidades essenciais das famílias que mais precisam, principalmente as que atendem ao perfil dos programas de transferência de renda, as quais muitas vezes passam por triagem e são inclusos em serviços precários, colocando em questão a universalização desses direitos (YAZBEK, 2001).

Na região amazônica, o conjunto de ações das políticas públicas, especialmente as voltadas para as famílias, se torna importante e necessário, pois as diversidades de aspectos sociais e culturais na Amazônia se faz presente frente à complexidade da região.

Para o enfrentamento das vulnerabilidades, as famílias amazônidas necessitam além das transferências de renda, de inserções em serviços socioassistenciais setoriais e seu real acompanhamento, havendo a promoção e proteção dasseguranças aos usuários por meio da articulação entre transferência de renda, benefícios e serviços socioassistenciais.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios dos estados da região Amazônica, principalmente os mais longínquos, são os que mais sofrem com as precárias condições de infraestrutura e de desenvolvimento, que impactam diretamente às condições de vida da população, os quais apresentam os piores indicadores sociais.

O Baixo Amazonas apresenta particularidades que torna difícil o acesso às comunidades rurais e ribeirinhas que convivem em condições precárias de existência, sem documentação civil, sem acesso à escola, às instituições de saúde, programas sociais, dentre outros. O rio comanda a vida de muitos povos da região, elemento que deve ser levado em consideração na elaboração de políticas públicas.

A desigualdade e os processos de exclusão, inerentes ao desenvolvimento capitalista, fragilizam as condições de proteção social e fazem surgir novas vulnerabilidades. Portanto, necessita-se de políticas públicas eficazes que se

direcionem à justiça social, além de firmar compromisso com as especificidades da região amazônica e não apenas uma tentativa de resolver as desigualdades sociais com políticas compensatórias.

A proteção social na perspectiva de proteger o cidadão contra os riscos pessoais e sociais inerentes aos ciclos de vida, tem o grande desafio de enfrentar os diversos fatores que configuram situações de risco e vulnerabilidades sociais, como a ausência ou precariedade de renda, desemprego, trabalho informal, acesso frágil ou inexistente aos serviços públicos, fragilização dos vínculos familiares, tantas outras situações que revelam a importância da proteção social, principalmente das políticas de Seguridade Social em conjunto com as demais políticas públicas brasileiras.

No estado do Amazonas a população que vive às margens e proximidades dos rios e demais comunidades rurais espalhadas pela imensidão amazônica e que sobrevive da pesca artesanal, da caça, do roçado, e do extrativismo, sofre, sem acesso assegurado aos vários direitos fundamentais.

Olhar, pesquisar e refletir sobre a Amazônia é investir em seu futuro, é pensar em condições que possibilitem caminhos que possam contribuir para um melhor desenvolvimento da Amazônia, e assim, enfrentar as expressões da questão social e os dilemas e desafios que se projetam sobre a região frente à crise do mundo globalizado.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Orientações Técnicas V.01: **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-PAIF segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**/Ministério do Desenvolvimento Social à Fome. 1ª Edição, Brasília 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Editora Cortez, versão oficial, 2004.

BRASIL. MDSA. **Articulação do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada com os serviços oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social**, especialmente os ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), em espaços metropolitanos de pobreza vulnerabilidade. Brasília, 2011.

BRONZO, Carla. **Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão**. In: concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, junho de 2009.

Convênio MTE-DIEESE. **Aspectos conceituais da vulnerabilidade social**. Unicamp, 2007.

COUTO, Berenice, et al. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS**: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 3 ed ver e atual. – São Paulo: Cortez, 2013.

DESTREMAU, Blandine; SALAMA, Pierre. **O tamanho da pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 1999.

KAZTMAN, Ruben. **Notas sobre a medida da vulnerabilidade social**. CEPAL, 2010.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de. **Combatendo a pobreza e enfrentando as vulnerabilidades:** desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e a proteção social básica - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

MARANDOLA JR. Eduardo, HOGAN, Daniel Joseph. **As dimensões da vulnerabilidade.** In: São Paulo em Perspectiva, v. 20, n.1, p.33-43, jan./mar.2006.

MARTINS, José de Souza. **O Massacre dos inocentes:** a criança sem infância no Brasil. Ed. Hucitec, São Paulo, 1991.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento.** Serv. Soc. e Soc. São Paulo, n.110, p.270-287. Abr.\jun.2012.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Piris. **O Marco conceitual da Vulnerabilidade.** In: Sociedade em Debate, Pelotas, 17(2): 29-40, jul.-dez./2011.

NETTO, José Paulo. **Economia política:** uma introdução crítica. 4.ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

Organização Internacional do Trabalho - OIT. **Relatório Global:** Discriminação no Trabalho: A Hora para Igualdade no Trabalho. Relatório Global 2003- suplemento Nacional. Genébra, 2003.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social:** ensaio sobre a nova pobreza. Trad. Camila Giorgetti, Tereza Lourenço. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano:** sustentar o progresso humano, reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2014.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil:** afinal, de que se trata? – 3 - ed.- Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana.** 3.ed., 1. Reimp. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira:** quem é e como vive. Colaboradores André Grillo ... [et al.] — Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

YAZBEK, Maria carmelita. **Pobreza e exclusão.** Expressões da questão social no Brasil. Revista temporalis 3, Brasília: ABEPSS, 2001.

YAZBEK, Maria carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

AS DESIGUALDADES SOCIAIS QUE AFETAM JOVENS E SUAS FAMÍLIAS NO BRASIL EM TEMPOS NEOLIBERAIS E O TRABALHO SOCIAL DO SCFV ARTICULADO AO PAIF

Rosilene Marques Sobrinho de França

Professora doutora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI); mestre e doutora em políticas públicas (UFPI); graduada em Serviço Social, Direito e História; especialista em Direito e Processo Civil, em História do Brasil e em Gestão de Cidades (Fundação Getúlio Vargas/RJ); pesquisadora membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, Adolescência e Juventude e do Núcleo de Pesquisa sobre Questão Social e Serviço Social. Coordenadora adjunta do Núcleo de Estudos e Pesquisa Sociedade, Direitos e Políticas Públicas (NUSDIPP). Membro da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Áreas de interesse de pesquisa: políticas públicas, assistência social, direitos humanos, violência, família, gerações e gênero
E-mail: rosilenemarquessobrinho@gmail.com.

RESUMO: o trabalho analisa a realidade social que afeta jovens e suas famílias no Brasil em tempos neoliberais, discutindo-se o trabalho do SCFV articulado ao PAIF. Com base em estudo bibliográfico e documental, os resultados mostraram os desafios desse trabalho social quanto ao atendimento das especificidades de segmentos e grupos, frente às segregações, estigmas e marginalizações que os territórios apresentam, aprofundadas no contexto do neoliberalismo, com acirramento das situações de pobreza e fragilização de vínculos,

notadamente de jovens pobres e negros da periferia, a partir de processos subordinados aos determinantes político-sociais do capitalismo em âmbito global.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social; Juventude; Desigualdades Sociais.

ABSTRACT: the paper analyzes the social reality that affects young people and their families in Brazil, discussing the work of the SCFV articulated to PAIF in face of the problems experienced in the contemporary world. Based on a bibliographical and documentary study, the results showed the challenges of this social work regarding the specificities of segments and groups, in the face of the segregation, stigma and marginalization that the territories present, deepened in the context of neoliberalism, and the weakening of ties, especially of poor and black youth from the periphery, from processes subordinated to the social-political determinants of capitalism at a global level.

KEYWORDS: Social assistance; Youth; Social differences.

1 | INTRODUÇÃO

A política de Assistência Social no Brasil emerge sob um viés pontual e fragmentado, atrelada às necessidades do processo de industrialização e de urbanização no contexto

de um capitalismo tardio, que, a partir da década de 1930 se expressa a partir de conjunturas político-sociais marcadas por processos de organização produtiva e de lutas dos trabalhadores, contexto em que o Estado se apresenta como instância mediadora, que, aos poucos, passa a desenvolver ações protetivas frente às demandas político-sociais que se apresentam.

Diante da exploração, da subalternidade e da inversão dos direitos, as desigualdades de classe, de gênero, étnicas, geracionais e de renda se apresentam como desdobramentos de processos construídos histórica e socialmente, cujas nuances apresentam vínculos societais frágeis, em face da precarização do acesso ao trabalho, a moradia, a renda e a processos de negação das desigualdades étnico-raciais, que marcam a vida econômica e as sociabilidades.

A Constituição Federal de 1988 prevê a formatação de políticas públicas, cujos marcos legais e regulatórios preveem a sua execução a partir de ações descentralizadas e participativas. No caso da Assistência Social, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, passou a ser ofertada a partir de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, visando atender aos diversos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, risco social ou com direitos violados.

Nesse contexto, o estudo está centrado na análise o trabalho social desenvolvido no âmbito do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) articulado ao Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF), situados no âmbito da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência social (SUAS), frente às desigualdades sociais que afetam jovens e suas famílias na realidade brasileira.

O artigo está dividido em duas partes. A primeira, discute as desigualdades sociais que afetam os jovens e os suas famílias na realidade brasileira e, a segunda, análise o trabalho social no âmbito do SCFV articulado ao PAIF na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social, voltados para estes segmentos sociais e suas famílias.

2 | AS DESIGUALDADES SOCIAIS QUE AFETAM JOVENS E SUAS FAMÍLIAS NO BRASIL EM TEMPOS NEOLIBERAIS

As desigualdades sociais que afetam os segmentos juvenis na contemporaneidade estão sendo aprofundadas no contexto do capitalismo em tempos neoliberais, diante da redução da ação do Estado por meio de políticas públicas, com efeitos devastadores junto a população pobre, com concentração de renda, inclusão marginal, estigmatização e expropriação das classes sociais, com desdobramentos nefastos junto às juventudes, sobretudo pobre e negra, que historicamente têm sofrido processos de coerção e de criminalização (SOUZA; PAIVA, 2012).

De acordo com Abramovay et al (2010, p. 38), os territórios em que vivem significativa parcela da juventude pobre no Brasil são segregados e marginalizados, com desdobramentos nas relações que se estabelecem na vida político-social. Em conformidade com a autora, vive-se na contemporaneidade na “sociedade do

espetáculo”, contexto em os referidos estigmas são reforçados na mídia e no meio social, visto que as imagens se apresentam nas relações cotidianas a partir de uma perspectiva de mercado, como mercadoria, contexto em que a “exclusão social – ou inclusão marginal, a disseminação da violência, a ruptura de laços sociais aponta para a ‘desfiliação’ de algumas categorias sociais, como a juventude (ABRAMOVAY et al, 2010, p. 40).

Considerando o contexto contemporâneo de inclusão marginal de jovens, Abramovay et al (2010, p. 40) coloca a seguinte questão: “Como pensar a construção das subjetividades e da sociabilidade de jovens que desde muito cedo são rotulados e sobrevivem através, e apesar dos clichês, dos estereótipos de pobres, negros e/ou perigosos?”

Para Santos (2007, p. 79-81), a partir do projeto neoliberal que afeta significativamente a periferia do capitalismo, a modernidade ocidental contemporaneamente vivencia a ascensão do fascismo social, que, enquanto regime societário coexiste com a “democracia política liberal”, a partir do que chama de “fascismo pluralista”, caracterizado por relações desiguais de poder, que podem ser manifestadas nas seguintes formas: a) fascismo do apartheid social, com segregação de excluídos no espaço urbano, “dividida em zonas selvagens e zonas civilizadas”, onde se pode apreender espaços periferizados e condomínios fechados, com relações que mesclam o não-estatal e o estatal; b) fascismo contratual, onde a parte vulnerável, a exemplo do trabalhador, se submete a relações precárias de trabalho, privatização de serviços públicos; c) fascismo territorial, por meio do qual grandes grupos exercem o poder sobre o território “cooptando ou violentando as instituições estatais e exercendo a regulação social sobre os habitantes”, afetando sobremaneira a “juventude urbana dos guetos das megacidades”.

Acrise capitalista no Brasil a partir de 2014, promoveu uma redução no crescimento econômico e na geração de emprego, com a elevação dos índices de extrema pobreza, apesar dos “benefícios do programa Bolsa Família” (FAHEL; TELES; CAMINHAS, 2016, p. 17), afetando jovens cujas experiências são marcadas pela pobreza, periferização e segregação, favorecendo a fragmentação e o isolamento social, diante das estreitas zona de integração ao trabalho, reduzindo significativamente a capacidade de acesso a suportes que possam ultrapassar a inserção marginal ao sistema.

Nesse contexto, Abramovay et al (2010, p. 40), destaca que o estigma territorial “incita o Estado a adotar políticas específicas, derogatórias do direito comum e da norma nacional, que na maior parte das vezes reforçam a dinâmica de marginalização que pretendem combater, em detrimento dos habitantes”, diante dos significados e símbolos que são associados a estes territórios, que alteram negativamente as relações que se estabelecem em seu cotidiano (ABRAMOVAY et al, 2010, p. 45), afetando sobremaneira jovens pobres e negros da periferia urbana.

No que se refere à categoria pobreza, esta precisa ser vista a partir de seus aspectos multidimensionais, visto que contribui significativamente para os processos de

desfiliação social, afetando sobremaneira áreas urbanas e rurais frente a precarização da moradia, a ausência de saneamento básico, a fragilidade de acesso a renda, dentre outros (FAHEL; TELES; CAMINHAS, 2016).

O estudo realizado pelo IPEA; SBSP (2018, p. 41) aponta a existência de um cenário de desigualdade racial, mostrando que o “risco de um jovem negro ser vítima de homicídio no Brasil é 2,7 vezes maior que o de um jovem branco”. A desigualdade racial tem como principal desdobramento a violência letal, que afeta principalmente jovens negros e pobres da periferia dos centros urbanos (IPEA; SBSP, 2018, p. 41).

Por sua vez, as desigualdades de gênero, de classe e de raça, têm sido, historicamente, perpassadas pelo patriarcado, que se apresenta como uma construção sociohistórica na realidade brasileira, enquanto “sistema de opressão de gênero”, que afeta “mulheres, gays, lésbicas, transgêneros e outros que não se alinham à heteronormatividade” (CASTRO, 2018, p. 6-7). Essa realidade afeta significativamente jovens pobres e negros (as).

Muitas estão em redes presenciais e virtuais por seu corpo, por “suas regras” (como gritam tantos em passeatas), e/ou por projetos libertários (“se cuida machismo, a América Latina será toda feminista”, outra comum consigna), “Sapatão contra toda opressão”, proclamava uma das bandeiras da 10ª Caminhada de Lésbicas e Bissexuais de Belo Horizonte, realizada em agosto de 2014 (ALVAREZ, 2014, p. 37); por sexualidades não heteronormativas e em alianças com povos LGBTTQ, como as pessoas trans e de orientação queer; muitas focalizam energias. Contra fundamentalismos e perdas de direitos, tanto sexuais e reprodutivos, bem como, o que mais destacamos como singular destes tempos, combinando tais posturas com críticas à barbárie capitalista, o que em muitos movimentos vai além de representações de resistência contra o golpe, avançando por críticas estruturais, quer no plano virtual, por formação de redes, como em passeatas que agitaram as ruas em 1917, no Brasil. O que anima a reflexão dialética sobre a potencialidade de “cidadanias insurgentes” (HOUSTON, 2013) que, como bem sugere a contribuição das feministas negras, é, nestes tempos, com uma perspectiva interseccional, juntando sem diluir críticas à sociedade de classes, ao racismo, às iniquidades de um sistema de gênero patriarcal. Protestos debochados, que desconstrói conceitos, como a “Marcha das Vadias”, recorrendo ao corpo com cores e linguagens feministas juvenis (CASTRO; ABRAMOVAY, 2018, p. 39).

De acordo com os dados do 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública foram registrados 49.497 casos de estupro em 2016, havendo ainda muitos casos não notificados. (IPEA; SBSP, 2018). O referido estudo mostra que a “proporção de casos de estupros cuja pessoa se identifica como branca caiu de 2011 até 2014”, em relação às pessoas que se “identificam como pessoas pardas, os casos cresceram em uma variação de 4,5%, envolvendo 45,3% dos casos” (IPEA; SBSP, 2018, p. 64).

As lutas feministas tem trazido à tona essa discussão no contexto das relações capitalistas, com significativas demandas para as políticas públicas a necessidade de problematizar e discutir as “desigualdades sócio-sexo-raciais”, considerando que estas têm sido aprofundadas diante do conservadorismo que perpassa as relações políticas, econômicas e sociais na contemporaneidade (CASTRO, 2018, p. 11).

Diante da atuação da política de Assistência Social junto a essas problemáticas sociais, em relação à atuação do SCFV articulado ao PAIF analisar-se-á de que forma as diretrizes dos respectivos serviços abordam o trabalho socioeducativo e socioassistencial junto aos segmentos juvenis e suas famílias nas situações de vulnerabilidade social, decorrente de pobreza e extrema pobreza, segregação socioterritorial e fragilização de vínculos familiares e comunitários.

3 I O TRABALHO SOCIAL DO SCFV ARTICULADO AO PAIF NO ATENDIMENTO A JOVENS POBRES E SUAS FAMÍLIAS

A política de Assistência Social a partir da década de 1930 no Brasil se apresenta sob um viés pontual e fragmentado, com significativos enfoques paternalistas e clientelistas. No período 1945-1975, as ações desenvolvidas favoreceram a expansão do capitalismo a partir de processos de modernização e de assistência junto aos operários, favorecendo a dinâmica de desenvolvimento do capital. Nesse contexto, as garantias de direitos da classe trabalhadora estavam atreladas à produção e consumo em massa, ensejados a partir dos processos de trabalho estabelecidos no modelo fordista, que se apresentava como o regime que regia as organizações no âmbito da produção industrial (SILVA, 2012). Com a redemocratização do país, ocorreu a formatação de mecanismos visando a organização de sistemas públicos para atender às diversas demandas que indivíduos e grupos ora apresentavam.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 203 e 204 dispõe que a assistência social deverá ser ofertada a quem dela necessitar, sem quaisquer contribuições para a segurança social, disposições que foram regulamentadas pela Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

O Sistema Único da Assistência Social estabelecido a partir de 2005 prevê a oferta de um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais a serem ofertados no âmbito da Proteção Social Básica e Especial, enquanto política pública garantidora de direitos, cujas ofertas deverão estar sendo realizadas a partir de uma estrutura político-administrativa que viabilize a descentralização e a participação, tendo como base as estratégias de família e de território, tendo como referência os CRAS e CREAS.

Na Proteção Social Básica, a atenção aos jovens poderá ocorrer no âmbito do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), por meio do Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Na Proteção Social Especial ocorre nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), quando estes se encontram em situação de risco pessoal ou social ou sofrem violação em seus direitos. Quando necessitam de atendimento fora de seu núcleo familiar de origem podem ser inseridos no Serviço de Acolhimento Institucional.

A Proteção Social Básica atua frente às situações de pobreza, de nulo ou precário

acesso a renda e a serviços públicos, fragilização dos vínculos de pertencimento, quando ocorrer “discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras” (BRASIL, 2004, p. 33). Nesse contexto, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para jovens de 18 a 29 anos, deverá ser “realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários” [...] a fim de complementar o trabalho social com famílias”, com a prevenção do agravamento dos riscos sociais, a partir de um trabalho socioeducativo e socioassistencial a ser desenvolvido no âmbito do PAIF (BRASIL, 2009, reimpressão 2014, p. 16). Desse modo, analisar-se-á as diretrizes dos serviços supracitados para a atuação destes junto aos segmentos juvenis e suas famílias nas situações de vulnerabilidade social, decorrente de pobreza e extrema pobreza, segregação socioterritorial e fragilização de vínculos familiares e comunitários.

Aspectos	Diretrizes para a atuação do SCFV articulado ao PAIF	Fragilidades identificadas em relação à garantia dos direitos de jovens/famílias
Pobreza e extrema pobreza	- A inserção de jovens no SCFV objetiva desenvolver um trabalho socioeducativo complementar às ações da família e da comunidade, sendo que a atuação articulada ao PAIF busca trabalhar junto à família as situações que ensejam as condições precárias de vida e que podem ser agravadas diante do precário ou nulo acesso a renda ou aos serviços públicos.	- De modo geral, a fragilidade das ofertas de serviços no âmbito das políticas públicas, os recortes seletivos e focalizados e o trabalho socioeducativo e assistencial dissociado das expressões da questão social que afetam indivíduos e famílias nos territórios, fragilizam o trabalho com os segmentos juvenis e suas famílias.
Segregação socioterritorial	O trabalho socioeducativo do SCFV articulado ao PAIF visa atuar no enfrentamento dos estigmas, segregações, discriminações e isolamento social, prevenindo a ocorrência de fragilização/rompimento de vínculos familiares e comunitários.	A segregação territorial se relaciona com questões estruturais do sistema capitalista e com a forma como o processo de urbanização foi sendo produzido no Brasil, sendo que a construção/respeito ao sentimento de identidade e de pertencimento, perpassa também o acesso a bens e serviços, muitas vezes inexistentes nos territórios periferizados onde vivem as famílias e os segmentos juvenis pobres.

<p>Fragilização de vínculos societários</p>	<p>- As diretrizes do SCFV tem como foco a convivência social enquanto principal eixo do serviço, sendo que o trabalho articulado ao PAIF visa estimular a convivência familiar e comunitária, de forma a desenvolver o sentimento de pertença e de respeito às identidades, de forma a fortalecer as sociabilidades e o exercício da cidadania.</p>	<p>As sociabilidades compreendem relações que inter-relacionam o local e o global e desigualdades que, em tempos neoliberais, estão sendo aprofundadas a partir de determinantes político-sociais engendradas no contexto do sistema capitalista em conjunturas globalizadas. Nesse sentido, o trabalho com jovens no âmbito do SCFV articulado ao PAIF apresenta significativas fragilidades, visto que a fragilização de vínculos societários se relaciona com questões estruturais, que ensejam os estigmas, discriminações e desigualdades relacionadas a trabalho, a renda, a geração, a gênero, a orientação sexual e a raça/etnia, histórica e socialmente construídas na realidade brasileira e que precisam ser enfrentadas a partir de ações e contrapartidas efetivas envolvendo mecanismos e estratégias no campo jurídico, político, econômico e social.</p>
--	--	---

Quadro 1 – Fragilidades do trabalho do SCFV articulado ao PAIF junto a jovens/famílias pobres e extremamente pobres, segregados e com vínculos societários fragilizados

Fonte: Brasil, 2017.

O quadro 1 mostra que o trabalho do SCFV articulado ao PAIF se depara com o desafio de estar diagnosticando as especificidades familiares em territórios perpassados pelas expressões da questão social. Em relação à **pobreza e extrema pobreza**, os dados do IBGE (2018, p. 33), mostram que os “indicadores de mercado de trabalho não interromperam a piora observada desde 2015”, visto que “a taxa de desocupação, que era de 6,9% em 2014, aumentou continuamente até atingir 12,5%, em 2017”, apresentando um aumento correspondente a “mais 6,2 milhões de pessoas desocupadas, pode ser atribuído, por um lado, ao ingresso de pessoas na força de trabalho à procura de ocupação (5,2 milhões de pessoas) e, por outro, à redução de 1,0 milhão de pessoas ocupadas, entre 2014 e 2017”.

Essa realidade afeta sobremaneira as famílias pobres e extremamente pobres que vivem na periferia das cidades e no meio rural, que, enfrentam os desafios que a dinâmica territorial apresenta, a partir das determinações político-sociais capitalistas globais. De modo que a fragilidade das ofertas de serviços no âmbito das políticas públicas, os recortes seletivos e focalizados e o trabalho socioeducativo e assistencial dissociado das expressões da questão social que afetam indivíduos e famílias nos territórios, fragilizam o trabalho com os segmentos juvenis e suas famílias.

No que se refere à **segregação territorial**, o público prioritário do PAIF são as famílias cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal, em situação de pobreza e de extrema pobreza, que, para além do recorte de renda, vivenciam as expressões da questão social que se expressam de formas diversas, cujos desdobramentos

configuram-se em estigmas, marginalizações e segregações sociais.

O trabalho socioeducativo do SCFV articulado ao PAIF visa atuar no enfrentamento dos estigmas, segregações, discriminações e isolamento social, prevenindo a ocorrência de fragilização/rompimento de vínculos familiares e comunitários. Contudo, comprehende-se que a segregação territorial se relaciona com questões estruturais do sistema capitalista e com a forma como o processo de urbanização foi sendo produzido no Brasil, sendo que a construção/respeito ao sentimento de identidade e de pertencimento, perpassa também o acesso a bens e serviços, muitas vezes inexistentes nos territórios periferizados onde vivem as famílias e os segmentos juvenis pobres.

Em relação à **fragilização de vínculos familiares e comunitários**, é importante destacar que as sociabilidades compreendem relações que inter-relacionam o local e o global e desigualdades que, em tempos neoliberais, estão sendo aprofundadas a partir de determinantes político-sociais engendradas no contexto das contradições do sistema capitalista, que perpassam conjunturas globalizadas. De modo que o trabalho com jovens do SCFV articulado ao PAIF apresenta significativas fragilidades, visto que a fragilização de vínculos societários se relaciona com questões estruturais, que ensejam os estigmas, discriminações e desigualdades relacionadas a trabalho, a renda, a geração, a gênero, a orientação sexual e a raça/etnia, histórica e socialmente construídas na realidade brasileira e que precisam ser enfrentadas a partir de ações e contrapartidas efetivas, envolvendo mecanismos e estratégias no campo jurídico, político, econômico e social.

Nesse contexto, cabe destacar que a coesão social se relaciona com a “capacidade dos vínculos societais de manterem relações de confiança, previsibilidade e reciprocidade, tanto entre os cidadãos, quanto entre estes e o Estado” (SILVEIRA, 2013, p. 152). Ao analisar essa realidade, Ribeiro (2016, p. 214) enfatiza que as desigualdades urbanas se expressam quando parte da população não usufrui dos bens e serviços socialmente produzidos.

Para Iamamoto (2013, p. 329), apesar de ter havido uma redução da desigualdade de renda entre 2001 e 2011, existe uma “naturalização dos níveis de desigualdade, colocando em questão apenas os efeitos mais visíveis dos ‘excessos da exploração e da desigualdade’”, visto que essa realidade convive com um “profundo processo de concentração e centralização da propriedade fundiária e de capitais nacionais e internacionais”.

De forma que, ao tempo em que a política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, formalmente, visa trabalhar as situações de vulnerabilidade e riscos social vivenciadas pelas famílias e indivíduos, o contexto contemporâneo apresenta dinâmicas perpassadas por situações produtoras e reproduutoras de desigualdades, historicamente construídas que afetam, sobremaneira, crianças, adolescentes, jovens, mulheres, pessoas negras, indígenas, com deficiência, dentre outros, com cenários de exclusão social ou de inclusão marginal ao sistema.

Nesse contexto, a política de Assistência social a partir das estratégias de família e de território trabalha com o conceito de vulnerabilidade social e risco para análise dos níveis de desfiliação social. Para Castel (2000), os aspectos que interferem direta ou indiretamente na desfiliação perpassam as relações capitalistas e às sociabilidades que se estabelecem no meio social. Assim, a juventude enquanto categoria social com múltiplas conceituações frente às especificidades que apresenta, precisa ser também discutida a partir de aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, levando-se em consideração os contextos em que estes segmentos estão inseridos.

De acordo com Cassab et al (2010, p. 104), as juventudes devem ser compreendida a partir de uma “percepção simbólica” dos sujeitos considerados jovens e a forma como os diversos segmentos e grupos sociais apreendem os significados a ela relacionados. Assim, pode-se afirmar que não existe apenas um tipo de juventude, mas juventudes, visto que estão relacionadas a “processos sociais complexos”, conforme as espacialidades e temporalidades dos contextos em que estão inseridos, com expressões plurais e diversas, expressando, dentre outras, diferenças identitárias, de classe social, de gênero, étnicas e de renda, devendo ser percebida a partir das experiências pessoais, familiares, comunitárias e territoriais que vivenciam (CASSAB et al, 2010, p. 104).

O atendimento/acompanhamento às famílias no âmbito do PAIF deve estar pautado na perspectiva do território, contexto em que o trabalho com jovens no âmbito do SCFV articulado PAIF em tempos neoliberais perpassa o desafio não somente de diagnosticar, mas, também de efetivamente trabalhar as desigualdades sociais no contexto das relações capitalistas, marcadas pela “individualização que se intensifica à medida que o capitalismo impõe a cultura da ‘liberdade individual’ e da meritocracia”, com uma cultura midiática cada vez mais voltada para uma liquidez das relações sociais, com “valores associados à mocidade, como a ideia de liberdade pessoal” (SOUZA; PAIVA; 2012, p. 357).

Formalmente, o trabalho do SCFV está fundamentado em uma dimensão socioeducativa, visando desenvolver a participação social e o sentimento de pertença e de identidade, que, articulada ao PAIF, alia-se também a uma dimensão socioeducativa com as famílias, pautada no diálogo, na prevenção da violência, estigmas e discriminações, com informações e troca de experiências, bem como socioassistencial, com inserção de indivíduos e famílias na rede de serviços públicos (BRASIL, 2009), contexto em que a atuação apresenta significativas fragilidades, diante das desigualdades estruturais que se relacionam com a engrenagem do sistema capitalista e que são agravadas em tempos neoliberais inter-relacionando determinações político-sociais em âmbito global.

A atuação junto a jovens pobres e suas famílias no campo preventivo, visando prevenir o agravamento de suas vulnerabilidades sociais, tem uma capilaridade que não atua com profundidade junto às necessidades dos grupos e, também possui uma intervenção familiar, pontual e fragmentada, sem contrapartidas efetivas em termos de

ofertas de serviços que as demandas desse público exige, fazendo com que jovens pobres e negros que vivem na periferia dos centros urbanos, continuem a vivenciar os estigmas da pobreza e da segregação territorial.

4 | CONCLUSÃO

A realidade brasileira contemporânea se apresenta marcada pelo aprofundamento das diretrizes neoliberais, com flexibilização das relações de trabalho, reforma na previdência, fragilização de vínculos trabalhistas e a indiferença pelas identidades e direitos histórica e socialmente construídos, com o avanço do conservadorismo no campo político e social, contexto em que o Estado social retroage e o Estado penal se apresenta como resposta às expressões da questão social vivenciadas por segmentos sociais pobres e negros, com significativos reflexos junto a jovens da periferia dos centros urbanos.

Apesar do rol de direitos e garantias assegurados na Constituição Federal de 1988, a atuação do Estado em tempos neoliberais tem sido mais pelo viés dos sistemas de segurança pública e de justiça do que das ações protetivas por meio das políticas públicas. Embora tenha havido avanços no processo de construção do SUAS a partir de 2005 com o estabelecimento das regulações e a definição de seu campo de atuação a partir das ofertas de serviços, programas, projetos e benefícios, visando a configuração de um sistema público e participativo, as ações protetivas desenvolvidas não tem sido tão capazes de atender as especificidades que os indivíduos e famílias apresentam.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam Abramovay (Coord.); ABRAMOVAY, Miriam; CUNHA, Anna Lúcia; CALAF, Priscila Pinto; CARVALHO, Luis Fellipe de; CASTRO, Mary Garcia; FEFERMAN, Marisa; NEIVA, Roberto Rodrigues; MACIEL, Max (Autores). **Gangues, Gênero e Juventudes: Donas de Rocha e Sujeitos Cabulosos.** 1^a ed. Brasília-DF, 2010, 314 p.

BRASIL **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**, Brasília: MDS, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**, Brasília: MDS, 2005.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução de nº 109/CNAS, Brasília: MDS, 2009, reimpressão 2014.

_____. **Perguntas frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)**, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) Departamento de Proteção Social Básica (DPSB), Brasília, 10 de julho de 2017.

_____. **Atenção às famílias das mulheres grávidas, lactantes e com filhas/os até 12 anos ou com deficiência privadas de liberdade**. Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, Brasília, 2018. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/Documento%20mulheres%20encarceradas%20final.pdf. Acesso em 15 de abril de 2019.

CASSAB, Clarice; TOLEDO, Juliana Aparecida Cantarino; FERREIRA, Kátia Oliveira Ferreira; REZENDE, Rayssa Pinto. Representações na mídia da juventude e a produção do medo: experiência em uma cidade média brasileira, **Finisterra**, LI, 102, 2016, p. 103-120.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. 2. ed. São Paulo: EUC, 2000. p. 17-49.

CASTRO, Mary Garcia. Questionando o paradigma da simplificação que considera gênero como ideologia. Juventudes no Brasil e direitos sexuais e reprodutivos. In: _____. (Org.). **Juventude, gênero, sexualidade, família e escola**. Série Cadernos FLACSO nº 14, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <http://flacso.org.br/files/2018/12/Cadernos-Flacso-N-14-Juventude-Ge%CC%82nero-Sexualidade-Fami%CC%81lia-e-Escola.pdf>. Acesso em 19 de abril de 2019.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. Elas, jovens nas ruas, tomando partido: Brasil, pós 2013. **Juventude, gênero, sexualidade, família e escola**. Série Cadernos FLACSO nº 14, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <http://flacso.org.br/files/2018/12/Cadernos-Flacso-N-14-Juventude-Ge%CC%82nero-Sexualidade-Fami%CC%81lia-e-Escola.pdf>. Acesso em 19 de abril de 2019.

FAHEL, Murilo; TELES, Letícia Ribeiro; CAMINHAS, Davy Alves. Para além da renda: uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - Vol. 31, nº 92, Outubro/2016, p. 1-21.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **SER social**, Brasília, v.15, n. 33, p261-384, jul. / dez. 2013, p. 326-342.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2018.

IPEA/FBSP, **Atlas da Violência 2018**. Ipea e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). CERQUEIRA, Daniel (Pesquisador (coordenador) (Ipea) Renato Sergio de Lima - Pesquisador (FBSP e FGV) Samira Bueno - Pesquisadora (FBSP) Cristina Neme - Pesquisadora (FBSP) Helder Ferreira - Pesquisador (Ipea) Danilo Coelho - Pesquisador (Ipea) Paloma Palmieri Alves - Pesquisadora (Ipea) Marina Pinheiro - Pesquisadora (FBSP) Roberta Astolfi - Pesquisadora (FBSP) David Marques - Pesquisador (FBSP) Milena Reis - Estagiária Filipe Merian – Estagiário. Rio de Janeiro, junho de 2018. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf. Acesso em 19 de abril de 2019.

LOPES, Roseli Esquerdo et al. Juventude pobre, violência e cidadania. **Saude soc.** [online]. 2008, vol.17, n.3, pp.63-76.

RIBEIRO, Marcelo Gomes. Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras. Dossiê, **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, no 42, mai/ago 2016, p. 198-230.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos estudos CEBRAP** 79, novembro 2007, pp. 71-94.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7.ed. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2007.

SILVA, Alan Teles da. **Crise capitalista e Assistência Social**: concepções e particularidades das transferências de renda no Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília, Brasília-DF, dezembro de 2012.

SILVEIRA, Alair Suzeti da. Estado do Bem-Estar Social e desfiliação social. **Política & Sociedade** - Florianópolis - Vol. 12 - Nº 23 - Jan./Abr. de 2013, p. 145-176. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2175-7984.2013v12n24p145/25562>. Acesso em 19 de abril de 2019.

SOUZA, Candida de; PAIVA, Ilana Lemos de. Faces da juventude brasileira: entre o ideal e o real. **Estudos de Psicologia**, 17(3), setembro-dezembro/2012, p. 353-360.

O ATO INFRACIONAL E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NA CONTEMPORANEIDADE

Dora Susane Fachetti Miotto

Escola Superior em Ciências da Santa Casa de Misericórdia – EMESCAM
Vitória – ES

Maria José Coelho dos Santos

Escola Superior em Ciências da Santa Casa de Misericórdia – EMESCAM
Vitória – ES

Eliaidina Wagna Oliveira da Silva

Escola Superior em Ciências da Santa Casa de Misericórdia – EMESCAM
Vitória – ES

César Albenes de Mendonça

Escola Superior em Ciências da Santa Casa de Misericórdia – EMESCAM
Vitória – ES

RESUMO: A reestruturação da economia capitalista busca superar as crises do capital nas relações entre classes em um ambiente complexo e contraditório. Neste cenário, o Estado implanta e executa ações com cunho protetivo e preventivo para combater a prática do ato infracional realizada por adolescente entre 12 e 18 anos incompletos. À vista disso, esse texto pretende contribuir na reflexão, no debate e no engajamento da população frente à política social, face ao crescente número de adolescentes inseridos no sistema socioeducativo. Ora, os atos normativos

decretados foram e são importantes para a política social, mas são necessárias ações concretas para reduzir a desigualdade social e fortalecer a cidadania na sociedade contemporânea.

PALAVRAS-CHAVE: Sociedade Capitalista; Ato Infracional; Medidas Socioeducativas.

INFRACTIONAL ACT AND SOCIO-EDUCATIONAL MEASURES IN CONTEMPORARITY

ABSTRACT: The restructuring of the capitalist economy seeks to overcome the crises of capital in class relations in a complex and contradictory environment. In this scenario, the State implements and executes protective and preventive actions to combat the practice of the infraction performed by adolescents between 12 and 18 years old. In view of this, this text intends to contribute to the reflection, debate and engagement of the population in the face of social policy, given the growing number of adolescents inserted in the socio-educational system. Now, the normative acts enacted were and are important for social policy, but concrete actions are needed to reduce social inequality and strengthen citizenship in contemporary society.

KEYWORDS: Capitalist society; Infractionary Act; Educational measures.

1 | INTRODUÇÃO

Esse texto tem como objetivo contribuir na reflexão, no debate e no engajamento da população referente à expressão da questão dos adolescentes em conflito com a lei, diante das contradições do capitalismo que impactam na dignidade e sobrevivência humana, acarretando a pobreza generalizada e a necessidade de controlar e amenizar as turbulências, viabilizando o desenvolvimento das políticas sociais, face à implantação e execução de ações, com cunho protetivo e preventivo, para combater a prática de ato infracional realizada pelo público adolescente entre 12 e 18 anos incompletos.

Buscou-se embasamento teórico em pesquisa bibliográfica e documental sobre o assunto discutido, com informações existentes na legislação, no plano de atendimento socioeducativo e nos relatórios do governo federal, estadual e municipal.

O artigo apresenta, na primeira parte, uma reflexão sobre a transformação do capitalismo contemporâneo, com base no movimento da acumulação flexível, para superar as crises do capital. Na segunda parte, pontua a crescente desigualdade social e o desenvolvimento de vários problemas sociais impulsionados pela dinâmica da reestruturação produtiva capitalista. Na terceira parte, registra a compreensão da política socioeducativa para minimizar os atos de infração realizados por adolescentes na sociedade contemporânea. E, finalmente, as considerações envolvem os assuntos discutidos e a finalidade de contribuir na reflexão, no debate e na inspiração de lutas para a superação da realidade apresentada.

2 | REFLEXÃO DA SOCIEDADE CAPITALISTA

O tema está baseado na reestruturação das relações capital e trabalho que visa, “[...] instaurar e impor um novo padrão de acumulação capitalista em escala planetária [...]” (ALVES, 2011, p. 12), para superar as crises do capital, através do processo da acumulação flexível, diante de um contexto com rápido avanço tecnológico, valorização do investimento financeiro e desencadeamento da flexibilização na legislação trabalhista. Com efeito, a “[...] acumulação flexível surge como estratégia corporativa que busca enfrentar as condições críticas do desenvolvimento capitalista na etapa da crise estrutural do capital [...]” (ALVES, 2011, p. 13), com o objetivo de produzir e reproduzir riquezas para o bloco dominante.

O capitalismo contemporâneo intensifica várias mudanças na relação capital e trabalho, apoiadas no movimento da flexibilização que desencadeia novos processos de trabalho, novos mercados e padrões de consumo no âmbito global e local, bem como articulações e concentração no investimento financeiro, “[...] que incrementou a velocidade, a intensidade e amplitude do ser-precisamente-assim do capital, propiciando, desse modo, um salto qualitativo em seu potencial ofensivo sobre o trabalho assalariado [...]” (ALVES, 2011, p. 29).

De fato, o grupo dominante defende a propriedade privada, os interesses da “[...] grande corporação, o mercado livre de restrições políticas, sociais ou culturais

[...]" (IANNI, 2001, p. 220) e busca garantir a “[...] perpetuação dos mecanismos de dominação social, política e econômica (SILVA, 2016, p. 27) para avançar no “[...] capitalismo financeiro internacional, reprimir, pela violência, toda e qualquer pressão de dentro ou fora da ordem, e transformar o Estado em instrumento exclusivo do poder burguês [...]” (IAMAMOTO, 2013, p. 91).

Compreende-se que embora os direitos sociais fundamentais estão expressos na Constituição Federal de 1988, à luz da justiça, democracia e igualdade, vivemos o retrocesso dos direitos já conquistados. “Pode-se dizer que inexiste no Brasil o respeito a certos direitos sociais decorrentes da cidadania [...]” (GENTILLI, 2006, p. 172), diante do movimento de uma política nacional “[...] impregnada da ideia de conferir direitos efetivos, diferenciados e desiguais a segmentos e categorias particulares [...]” (ibidem, p. 173).

Isto posto, percebe-se que a dinâmica da acumulação flexível é criar contínuas mudanças nas relações capital e trabalho, como a flexibilização de salário e horas e a criação de diversas modalidades de contrato de trabalho, perpassando a possibilidade de negociação entre as partes e promovendo a regulamentação de suas próprias relações, sem a interferência do Estado, em um cenário com predominância e direção dos interesses do capital.

Os “[...] proprietários do capital e da tecnologia aumentam e alargam os seus ganhos desenvolvendo a concentração e a centralização do capital [...]” (IANNI, 2001, p. 221) de forma desigual e, por outro lado, emerge uma crescente problematização no mundo trabalho, promovendo o desencadeamento de vários problemas sociais que ameaçam a sobrevivência humana e reforçam a desigualdade social no País.

Os estudos preliminares registram um decréscimo de postos de trabalho formais com uma variação do ano 2015 para 2016 de 4,2% de retração de vínculos empregatícios nas regiões brasileiras, conforme fonte de informações do Ministério do Trabalho através da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, ano 2016. Em consequência, aumentou a extrema pobreza, de acordo com a análise das condições de vida da população brasileira - 2018 - pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, de 6,6% da população em 2016 para 7,4% em 2017.

Enfim, a ampliação do capital permite modificar os “[...] padrões de sociabilidade, vida cultural e consciência, simultaneamente às condições de organização, mobilização e reivindicação [...]” (IANNI, 2001, p. 130). E entende-se necessário, articular debates e lutas sociais para zelar pela democracia e garantia de direitos, fortalecer a justiça e inclusão social. Com à busca de melhor distribuição de renda e avanços no processo de redemocratização nacional.

3 | A QUESTÃO SOCIAL E SUAS EXPRESSÕES NA CONTEMPORANEIDADE

A expressão da questão social é um processo histórico de progressos e retrocessos na estrutura capitalista, de acordo com o tempo e o espaço, envolvendo a luta de classes em cenário de interesses antagônicos, que influenciam nas condições de vida da maioria da população. Pois, a organização do capitalismo contemporâneo reforça e fortalece a hegemonia burguesa e as mudanças nas relações entre política, economia e sociedade.

Os efeitos dessas transformações expressam o agravamento das desigualdades sociais e o crescimento do desemprego estrutural, ampliando o quadro de incertezas e desequilíbrios nas relações capital e trabalho e, consequentemente, o fenômeno da violência vai se desenvolvendo em diversos contextos, “[...] desde a organização estrutural da sociedade, as condições de desigualdade social, de poder e de apropriação da riqueza social pelas classes dominantes [...]” (GENTILLI, 2015, p. 20). Sendo a frequência da violência “[...] mais visível nas práticas ilegais, como assassinatos, extermínio, latrocínios, roubos e furtos [...]” (ibidem, 2015, p. 21) na esfera nacional.

O problema da violência representa a grande dificuldade de alinhar a acumulação do capital e a ampliação dos direitos à vida, ou seja, “[...] associar competitividade do capital, democracia e justiça social [...]” (GENTILLI, 2015, p. 25), diante de um ambiente complexo e contraditório, que propicia o aumento dos problemas sociais em diversas áreas e revela baixa iniciativa para a redistribuição de renda. Com efeito, a violência vai se manifestando em diversos espaços na sociedade contemporânea, a partir de “[...] condições precárias e por toda a sorte de desigualdades, aprofundada pela pobreza [...]” (ibidem, 2015, p. 37), proporcionando o envolvimento de adolescentes excluídos em atos infracionais.

Segundo Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE – 2016, repercutiu num aumento do número de adolescente em conflito com a lei no sistema socioeducativo, com primazia do sexo masculino, na faixa etária de 16 a 17 anos, com envolvimento em 47% de atos classificados como roubo e 22% registrados como tráfico.

De fato, as alterações no processo produtivo desencadeiam uma crescente problematização socioeconômica na contemporaneidade e desafiadoras respostas para minimizar a expressão da questão social que emerge das relações desiguais entre as classes sociais na realidade capitalista.

Tal cenário implica no “[...] aumento da demanda por serviços sociais, o que pressiona o Estado a ampliar as despesas sociais [...]” (SILVA, 2016, p. 48). Mas, vale dizer, que os investimentos em políticas sociais seguem os propósitos governamentais e os interesses do monopólio nacional e internacional do capital.

Busca-se assegurar políticas sociais, como medidas paliativas e caráter compensatório, que não colocam os direitos sociais como prioritários e universais. “[...] Trata-se da utilização da assistência como meio de regular o conflito social em nome

da ordem pública e da segurança nacional (IAMAMOTO, 2013, p. 96).

Nesta direção, o movimento do capital transfere a responsabilidade social do Estado para a sociedade civil através da “[...] privatização das medidas de proteção social em geral, inclusive assistenciais, para grupos de maior risco social (crianças e adolescentes, idosos, mendigos etc.) [...]” (GENTILLI, 2006, p. 174), sob a argumentação de diminuir os gastos do Estado e assegurar resultados mais satisfatórios no atendimento das demandas sociais.

“[...] Os programas econômicos-sociais passam a ser definidos pelo Estado em função de critérios aparentemente técnico-administrativos, eliminando, com isso, a função representativa dos grupos interessados, numa linha de “despolitização” desses programas. Como expressão da burocratização crescente das relações sociais, os trabalhadores passam a depender de decisões tomadas na esfera político administrativa do Estado em questões que afetam sua própria sobrevivência [...]” (IAMAMOTO, 2013, p. 99).

Dessa forma, o Estado desenvolve mecanismos assistenciais para diminuir os conflitos entre classes e avançar na proteção social. Oferta-se um conjunto de serviços integrados “[...] tanto nas organizações da rede pública como da privada [...]” (GENTILLI, 2006, p. 210), obedecendo aos arranjos e às articulações dos interesses da minoria dominante e propiciando alguns avanços no atendimento às necessidades básicas da maioria da população, diante da crescente pobreza instalada em diversos espaços na realidade nacional.

“As manifestações cotidianas imediatas e visíveis da pobreza indicam estado ou condição de privação, vulnerabilidade, fragilidade, dificuldade ou insegurança. É o que se convencionou chamar, na linguagem popular, de carência ou de pessoas carentes de certos recursos para a satisfação de necessidades básicas e vitais” (SILVA, 2016, p. 53).

Efetivamente, convivemos com uma crescente desigualdade social que afeta diretamente a dignidade e sobrevivência humana. Assim, por tudo isso, é necessário pressionar o Estado para aumentar as oportunidades de inclusão social e práticas democráticas em prol ao desenvolvimento social. Pois, comprehende-se que o “[...] “social” constitui um permanente apelo para pensar a sociedade em termos mais equânimes e justos, objetivando a melhoria da qualidade de vida das camadas sociais subalternizadas [...]” (SILVA, 2016, p. 49).

Cabe refletir e debater para contribuir com mudanças significativas no presente e obter resultados satisfatórios no futuro, fortalecendo a participação popular nos mecanismos de controle, monitoramento e avaliação das políticas sociais existentes na sociedade nacional e lutar pela ampliação dos direitos.

Portanto, diante das rápidas mudanças no capitalismo contemporâneo, das instabilidades nas instituições e nas relações sociais, exige-se um repensar nas políticas sociais através de ações a curto, médio e a longo prazo, identificando a

expressão da questão social e oferecendo solução mais adequada em face ao custo/benefício para melhoria nas condições de vida da população e redução do indicador de desigualdade social.

4 | COMPREENSÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

O Governo decretou vários atos normativos com base na Constituição Federal de 1988 para organizar os serviços de assistência social em todo território nacional, através de uma gestão participativa, que articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo (União, Estados e Municípios) para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social, com foco na garantia do acesso aos serviços de proteção à população necessitada e contribuição na erradicação da pobreza.

“[...] O combate à pobreza é uma exigência da governabilidade, o que equivale dizer de estabilidade social, ainda que sob diferentes motivações político-ideológicas no âmbito das quais se articulam e se defendem interesses econômico-financeiros” (SILVA, 2016, p. 54).

A política de assistência social oferece um conjunto de serviços para fortalecer a família e contribuir na autonomia dos seus membros, evitar rompimento de laços familiares e comportamentos em desacordo com a lei diante das situações que envolvem desemprego, doenças, falta de acesso à moradia, saúde, educação e outros, buscando o enfrentamento das crises do capital como “[...] formas de combate à desigualdade de renda, de gênero, ético-racial e socioterritorial [...]” (SILVA, 2016, p. 30).

Nesta orientação, a política de medidas socioeducativas busca desenvolver ações educativas junto ao adolescente em situação de conflito com a lei e promover a inclusão social, a partir de regulamentação da Lei nº 12.594 de 2012 que estabeleceu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE - alinhado aos princípios da Constituição Federal de 1988, que enfatiza a justiça social e democracia, e do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECRIAD. Cabe dizer, que o Estatuto da Criança e do Adolescente ficou popularmente conhecido como ECA, desde a sua criação em 1990, mas devido a um movimento de defensores desta lei, buscou-se substituir essa sigla por ECRIAD.

O ECRIAD vem representar um grande marco político e social na sociedade contemporânea, através da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que normatizou a proteção integral à infância e à juventude, considerando criança a pessoa até 12 anos de idade incompletos e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade, bem como promoveu subsídios para a participação popular e a construção e o desenvolvimento de políticas sociais no contexto nacional.

Registraram-se nos artigos previstos do Estatuto da Criança e do Adolescente

(BRASIL, 1990), as seguintes medidas socioeducativas para combater a prática de ato infracional realizada por adolescentes, como:

- advertência – Art. 115. A advertência consistirá em admoestação verbal, que será reduzida a termo e assinada;
- obrigação de reparar o dano – Art. 116. Em se tratando de ato infracional com reflexos patrimoniais, a autoridade poderá determinar, se for o caso, que o adolescente restitua a coisa, promova o resarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo da vítima;
- prestação de serviços à comunidade – Art. 117. A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais;
- liberdade assistida – Art. 118. A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente;
- inserção em regime de semiliberdade – Art. 120. O regime de semiliberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial;
- internação em estabelecimento educacional – Art. 121. A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;
- e qualquer outra prevista na referida legislação.

Neste contexto, o SINASE representa um movimento de participação governamental e popular para atuar com medidas socioeducativas na redução da questão social envolvendo a vida de adolescentes no cenário nacional. E realiza interface com diferentes sistemas e políticas públicas para articular ações que norteiam a garantia dos direitos e o desenvolvimento da cidadania, através da rede de serviços, via integração do Sistema de Justiça e Segurança Pública, Sistema Único da Assistência Social (SUAS), Sistema Educacional e Sistema Único de Saúde de Saúde (SUS).

A gestão do SINASE está baseada no Plano Decenal que norteia o planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações de medidas socioeducativas, bem como contribui na elaboração dos Planos Decenais dos Estados e Municípios. Ressalta-se, que o mapeamento estratégico do período de referência 2013 – 2022 está estruturado através de diretrizes, marco situacional geral, modelo de gestão do atendimento socioeducativo e metas, prazos e responsáveis, de acordo com os eixos operativos do plano e cronograma para que os resultados atuais possam ser melhorados na sociedade brasileira.

As medidas socioeducativas buscam sistematizar e organizar ações educativas de forma descentralizada na esfera Federal, Estadual e Municipal, junto aos adolescentes em conflito com a lei, com o apoio de entidades governamentais e não governamentais e equipes multidisciplinares.

A política socioeducativa tem o propósito de buscar a proteção dos direitos, fortalecer os laços familiares, aumentar a frequência escolar, efetivar a inserção na sociedade e interromper a trajetória infracional, articulando um conjunto de ações junto a rede de serviços em face ao adolescente e sua respectiva família.

De acordo com o SINASE, a gestão pedagógica desenvolvida pelas entidades e/ou programas de atendimento devem propiciar ao adolescente o acesso aos direitos, as oportunidades de superação de sua situação de exclusão, a revisão dos valores e a construção de identidade para a inclusão na vida social, uma vez que as medidas socioeducativas possuem dimensão jurídica e pedagógica.

Nesse sentido, a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) constitui uma importante ferramenta no acompanhamento do adolescente e da sua família durante o cumprimento da medida socioeducativa. Logo, é significativo registrar os avanços e os retrocessos do adolescente em processo socioeducativo, incluindo orientações e encaminhamentos necessários. Inicia-se a elaboração do PIA com a acolhida do adolescente no programa de atendimento. Na sequência, desenvolve-se o mapeamento do diagnóstico e a construção de ações e metas junto ao adolescente e sua respectiva família, via responsabilidade da equipe multidisciplinar nas áreas: Jurídica, Saúde, Psicológica, Social e Pedagógica.

Sob o exposto, destaca-se, a seguir, a estrutura do sistema socioeducativo, com base no Plano de Atendimento Socioeducativo Nacional, do Estado do Espírito Santo e do Município de Vila Velha para ajudar a identificar e superar as dificuldades no cenário nacional e local.

Sistema Socioeducativo				
Abrangência	Instituição	Plano	Objetivo	Eixos
Nacional	SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo	2013-2022	Alcançar direitos, interromper a trajetória infracional e inserir social, educacional, cultural e profissional.	Gestão, Qualificação do Atendimento, Participação cidadã dos adolescentes e Sistema de Justiça e Segurança.
Estadual	IASES – Instituto de Atendimento Socioeducativo do Estado do Espírito Santo	2015-2024	Alcançar os objetivos da socioeducação, respeitando os princípios e diretrizes já consolidados na legislação vigente.	Gestão, Qualificação do Atendimento Socioeducativo, Fortalecimento do Sistema de Justiça e Segurança e Protagonismo juvenil.

Municipal	Secretaria Municipal de Assistência Social de Vila Velha	2015-2024	Contribuir para a sistematização do atendimento socioeducativo no município de Vila Velha, de acordo com o preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente e do Sistema Nacional de Atendimento socioeducativo.	Gestão, Qualificação do Atendimento Socioeducativo, Participação Social, Cidadania e Autonomia e Sistema de Justiça e Segurança
-----------	--	-----------	---	---

Tabela 1 - Sistema Socioeducativo

Fonte: Autores (2019)

De fato, a descentralização “[...] das políticas de proteção social para o âmbito local repõe o embate político no campo das relações sociais e abre parcerias com lideranças e representantes [...]” (GENTILLI, 2006, p. 175) das camadas populares. Aponta aumentar as discussões e a participação da sociedade civil na rede de agentes comprometidos com as mudanças no sistema socioeducativo para reduzir a expressão da questão social apresentada no cotidiano do País.

Os resultados da política socioeducativa, conforme Levantamento Anual do SINASE – 2016, indicam 25.929 (vinte e cinco mil, novecentos e vinte nove) adolescentes e jovens (12 a 21 anos) em atendimento socioeducativo nas unidades voltadas à restrição e privação de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade), além de 521 (quinhentos e vinte e um) adolescentes em outras modalidades de atendimento (atendimento inicial, internação sanção), com um total de 26.450 (vinte e seis mil, quatrocentos e cinquenta) adolescentes e jovens incluídos no sistema socioeducativo desenvolvido nas 477 unidades de atendimento nacional.

Registrhou-se um aumento no número de adolescentes na modalidade internação, de 18.281 em 2015 para 18.567 em 2016, e uma redução no número de adolescentes em semiliberdade, referente ao mesmo período de 2.348 para 2.178. Efetivamente, o panorama é desafiador para todos os envolvidos na dinâmica das medidas socioeducativas para minimizar o cumprimento de medidas mais gravosas.

A questão é um alerta para superar os principais elementos impeditivos do sistema socioeducativo, identificados nos estudos do panorama social brasileiro e registrados no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – 2013 – 2022, como exemplo a melhoria no Sistema de Justiça e Segurança, nas Unidades de Atendimento Inicial Integrado, nas Unidades para o Meio Fechado, nos Programas em Meio Aberto, nos Recursos Humanos e no Sistema de Informações.

Portanto, a sociedade contemporânea demanda “[...] o Estado por nova agenda política, interna e internacionalmente, que precisa ser assumida pelos poderes da República, em suas respectivas competências, pois trata de proteger vidas [...]”

(GENTILLI, 2015, p. 37) e fortalecer os direitos sociais, alinhados à busca de melhor distribuição de renda e efetiva participação popular no processo de mudanças econômicas, políticas e sociais para obter um cenário com baixos índices de pobreza e violência no ambiente nacional e local.

Em suma, enfrentar a expressão da questão social é compreender o sistema produtivo contemporâneo bem como planejar, mobilizar e executar ações em conjunto, Estado e sociedade civil, em prol da justiça e equidade para reduzir a desigualdade social, fortalecer a cidadania, garantir políticas sociais mais efetivas à vida e impulsionar a melhoria nas condições de vida da maioria populaçāo.

5 | CONSIDERAÇĀOES FINAIS

As mudanças no processo produtivo para superar as crises existentes do capital favorecem os interesses do grupo dominante na sociedade e reduz as garantias sociais já conquistadas diante de uma realidade complexa e contraditória. À vista disso, o desenvolvimento do capitalismo propicia o aumento dos problemas sociais em diversas áreas e revela grandes dificuldades nas tentativas de redistribuição da renda em nível global e local.

Nessa direção, busca-se ampliar lutas e garantir a conquista das políticas sociais, como um instrumento de recuperação da dignidade humana e norteador do desenvolvimento humano, em um processo de exercício da cidadania e avanço na garantia dos direitos.

Tal cenário de lutas de classes, com interesses antagônicos entre os grupos sociais, exige que o Estado continuamente se reorganize para também atender às reivindicações da maioria da população, buscando criar e recriar mecanismos de investimentos em políticas sociais para enfrentar as múltiplas expressões da questão social.

O Estado dentro de um processo histórico, vai se modificando conforme o panorama econômico, político, social e cultural na estrutura capitalista, priorizando e defendendo os interesses do grupo dominante, mas também, atendendo as demandas coletivas, à vontade coletiva, devido a necessidade de garantir a paz e a ordem social.

Isto posto, cabe registrar, que a Constituição de 1988 estabeleceu o sistema descentralizado e participativo, representando um avanço social e político na sociedade brasileira e promovendo ações integradas entre as esferas públicas e a sociedade civil com objetivo de assegurar a proteção social. Dessa forma, abriu-se oportunidade para a efetiva participação popular na formulação, na fiscalização e no controle social das políticas sociais.

De fato, o Governo decretou vários atos normativos, com base na Lei Maior, para organizar os serviços de assistência social em todo território nacional, através de uma gestão participativa, que articula os esforços e recursos nos três níveis de governo (União, Estados e Municípios), na direção da garantia de direitos e inclusão social.

Mas, até o momento, não se conseguiu superar os problemas sociais do passado, pois estes permanecem com profundas evidências na nossa contemporaneidade, persistindo a pobreza e a violência na realidade social.

O agravamento dos problemas sociais reforça o crescente envolvimento de adolescentes em atos infracionais e a necessidade de o Estado atuar com uma política de atendimento socioeducativo, via uma rede de proteção fortemente planejada, monitorada e avaliada constantemente por todos os envolvidos, para obter resultados satisfatórios no cotidiano nacional.

Trata-se de assegurar os ajustes necessários, de forma qualitativa e quantitativamente, no sistema socioeducativo, com agilidade e qualidade, para produzir avanços no exercício da cidadania, no reestabelecimento da dignidade humana e na construção do projeto de vida do adolescente sem o envolvimento do ato infracional.

Por fim, a política socioeducativa tem grandes desafios na nossa atualidade, mas precisa garantir o exercício de toda a legislação vigente e o cumprimento do Plano Decenal para o bom funcionamento do sistema de atendimento socioeducativo; frente a perspectiva de fortalecer o compromisso de mudança no cenário existente, reduzir a desigualdade social e praticar ações democráticas e autônomas em prol do desenvolvimento social contemporâneo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 1º abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm>. Acesso em: 1º abr. 2019.

BRASIL. IBGE. Estatísticas sociais. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. IPEA. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/dados-abertos>>. Acesso em: 12 set. 2018.

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

GENTILLI, Raquel de Matos Lopes; COELHO, Maria Carlota de Rezende. Organizadoras. **Investigações sobre violência e sociabilidade:** desafios transdisciplinares. Pesquisa, São Paulo: Veras, 2015.

GENTILLI, Raquel de Matos Lopes. Transformações societárias recentes e as raízes da violência atual. In: GENTILLI, Raquel de Matos Lopes Gentilli; COELHO, Maria Carlota de Rezende. Organizadoras. **Investigações sobre violência e sociabilidade:** desafios transdisciplinares. Pesquisa, São Paulo: Veras, 2015.

GENTILLI, Raquel de Matos Lopes. **Representações e práticas:** identidade e processos de trabalho

no serviço social. 3. ed. Revista. São Paulo: Veras, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e conservadorismo no serviço social**. Ensaios críticos. 12ed. São Paulo: Cortez, 2013.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

SILVA, Ademir Alves da Silva. **Políticas Sociais**: arenas de lutas por acesso à riqueza social. São Paulo: Veras Editora, 2016.

PERSPECTIVAS ACERCA DO PROCESSO DE DESLIGAMENTO INSTITUCIONAL DE JOVENS AO COMPLETAREM A MAIORIDADE, NO INTERIOR DO RIO GRANDE DO SUL

Carol Colpo Gubert

Universidade Federal de Santa Maria
Santa Maria – RS

Bianca Gonçalves de Carrasco Bassi

Universidade Federal de Santa Maria
Santa Maria – RS

Daniela Tonús

Universidade Federal de Santa Maria
Santa Maria – RS

fora realizada no Lar de Mirian e Mãe Celita, utilizando entrevista aberta com profissionais que atuam na área de desligamento institucional. Utilizou-se como forma de análise de dados a hermenêutica dialética, separando-a em quatro categorias de análise. Por meio do estudo foi possível identificar as maiores dificuldades enfrentadas pelos jovens que estão em processo de desligamento institucional, além disso, pôde-se compreender como ocorre esse processo.

PALAVRAS-CHAVE: Adolescent; Desinstitucionalização; Terapia Ocupacional.

**PERSPECTIVES ON THE PROCESS OF
YOUTH INSTITUTIONAL TERMINATION AT
AGE OF MAJORITY IN THE COUNTRY SIDE
OF RIO GRANDE DO SUL**

ABSTRACT: The dismissal of young people who were welcomed in institutional care services is a topic barely discussed in the social field, even for occupational therapists, considering it is a very comprehensive field. The research based itself on identifying, with the aid of professionals, how the process and production of life in care services is developed and carried out in the municipality of Santa Maria, RS. The aim consisted of understanding a institutional care service for children and adolescents and identifying the main factors which cause difficulty in the dismissal process, as well as, analysing

RESUMO: O desligamento de jovens acolhidos em serviços de acolhimento institucional é um tema pouco discutido no campo social, inclusive para os terapeutas ocupacionais, podendo ser um campo muito abrangente. A pesquisa baseou-se em identificar através do olhar dos profissionais como se dá o processo de trabalho e produção de vida em serviços de acolhimento no município de Santa Maria, RS. Com o objetivo de entender o funcionamento de um serviço de acolhimento e identificar os principais pontos de dificuldades existentes no processo de desligamento institucional, bem como, analisar se os serviços de acolhimento de Santa Maria, RS, oferecem suporte de vida após o desligamento e analisar a importância do terapeuta ocupacional na atuação junto à desvinculação de jovens em instituição de acolhimento. Sendo esta uma pesquisa de campo, com abordagem qualitativa, a mesma

whether the care services in Santa Maria, RS, offer support to the individuals in adjusting to normal life after dismissal, and analysing the role of the occupational therapist in the dismissal process of these young people in institutional care. Being this research a field experiment of qualitative nature, it was carried out in Lar de Mirian and Mae Celita, through an unstructured interview where the interviewers were professionals in the area of institutional care dismissal. For data analysis, hermeneutics methodology was used, where the data was separated into four categories. By means of the study, it became possible to identify the greatest difficulties faced by young people in their dismissal process, and in addition, also to comprehend how this process effectively occurs.

KEYWORDS: Adolescent; Desinstitutionalizatin; Occupational Therapy

INTRODUÇÃO

Sabe-se da existência de casos de abandono infantil desde os tempos imemoriais. O abandono foi comum até o final da Idade Média, o período onde a criança era conhecida como um grupo de segunda categoria, como um ser imperfeito que necessitava sair deste estado infantil para merecer algum respeito (SOEJIMA; WEBER, 2018).

No Brasil Colonial as medidas asilares, ou seja, de acolhimento institucional, iniciaram-se com a chamada Roda dos Expostos, que era o nome dado a um dispositivo de madeira no formato cilíndrico incrustado no muro de asilos, onde era deixada a criança que desejavam abandonar, de forma anônima. A casa onde essas crianças ficavam era chamadas “casa dos expostos”, e essa casa durante um século e meio foi a única ação de proteção à criança abandonada. A Roda dos Expostos existiu no Brasil até 1950, sendo o último país do mundo a acabar com ela.

Com o processo de redemocratização da sociedade brasileira, os movimentos sociais trouxeram à tona a questão dos direitos das crianças adolescentes e em 1927 foi aprovado o Código de Menores. No ano de 1942 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que consolidou uma política assistencialista para a criança e o adolescente, que condizia a um sistema penitenciário para a população de menor idade (COSTA, 2012).

Segundo Costa (2012) na segunda metade dos anos 1960, ocorreu à extinção do SAM, sendo implantada a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), instituindo-se então a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Em 1990 foi instituída a Lei Federal 8069, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sendo uma das leis mais modernas e completas do mundo (ECA, 2017), um avanço a proteção da infância e a adolescência.

No ano de 2006 foi criado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes a Convivência Familiar e Comunitária.

As estratégias, objetivos e diretrizes deste Plano estão fundamentados primordialmente na prevenção ao rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno ao convívio com a família de origem. Somente se forem esgotadas todas as possibilidades para essas ações, deve-se utilizar o recurso de encaminhamento para família substituta, mediante procedimentos legais que garantam a defesa do superior interesse da criança e do adolescente (PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 2006, p. 13).

O avanço legislativo contribuiu para mudar, mesmo que não de maneira imediata, mas sim por meio de um processo lento que perdura até hoje, a maneira como a sociedade pensa e age em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes quanto às possibilidades de proteção e de promoção de convívio familiar.

Portanto sempre que houver prejuízo da proteção integral de crianças e adolescentes, seguidamente de ruptura de vínculo familiar o estado tem a responsabilidade de promover estratégias que priorizem o resgate do vínculo. Quando isso não acontece e o afastamento da criança e do adolescente, menor de 18 anos, é avaliado como necessário, é dever, assegurado por lei, do estado intervir e acolher esse menor em Abrigos, Casa-Lar, ou Família Acolhedora.

O acolhimento institucional é uma das medidas de proteção previstas pela Lei Federal nº 8069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) e aplicáveis a crianças e adolescentes. A lei dispõe proteção integral à criança e ao adolescente sempre que os direitos reconhecidos nela forem ameaçados ou violados.

O Art. 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) diz que:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2017, p. 10).

Acolhimento institucional

O serviço de acolhimento compreende crianças e jovens afastados do convívio familiar por abandono, violação de direitos ou por motivos de impossibilidade de ser cumprida a função de cuidado e proteção para eles destinados. Sabe-se também que a institucionalização é uma medida excepcional, portanto, quando ocorre algum tipo de violação de direitos é realizado um trabalho com a família para evitar o afastamento da mesma.

Quando for inviável a reinserção da criança ou do jovem em sua família de origem os mesmos são encaminhados para uma unidade de acolhimento institucional, podendo ser elas: Casa-Lar, Abrigo Institucional ou Família Acolhedora, todas elas

devem seguir os princípios disposto no Art 92 do ECA:

- I. Preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar;
 - II. Integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
 - III. Atendimento personalizado e em pequenos grupos;
 - IV. Desenvolvimento de atividades em regime de coeducação;
 - V. Não desmembramento de grupos de irmãos;
 - VI. Evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
 - VII. Participação na vida da comunidade local;
 - VIII. Preparação gradativa para o desligamento;
- Participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Tipos de serviços de acolhimento

São serviços que acolhem Crianças e Adolescentes em medidas protetivas por determinação judicial, em decorrência de violação de direitos (abandono, negligência, violência) ou pela impossibilidade de cuidado e proteção por sua família.

Abrigos Institucional

O acolhimento na modalidade abrigo deve ser efetivado em Unidade Institucional semelhante a uma residência, inserida na comunidade, em área residencial, oferecendo ambiente acolhedor.

Recebe crianças e adolescentes de 0 a 18 anos sob medida protetiva de abrigo. É destinada ao atendimento de grupos de até 20 crianças e/ou adolescentes. Nessa modalidade é indicado que os educadores/cuidadores trabalhem em turnos fixos diários, a fim de garantir estabilidade das tarefas de rotina diárias, referência e previsibilidade no contato com as crianças e adolescentes.

Casa-Lar

Esse tipo de serviço visa estimular o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar, promover hábitos e atitudes de autonomia e de interação social com as pessoas da comunidade. O documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009, p. 69) refere atender crianças e adolescentes de 0 a 18 anos sob medida protetiva de abrigo, com capacidade máxima para 10 crianças e/ou adolescentes.

O Serviço de Acolhimento provisório oferecido em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo (ECA, Art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2009, p. 69).

Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora

Segundo o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes a Convivência Familiar e Comunitária (2006, p. 42) o programa de Famílias Acolhedoras caracteriza-se como “Um serviço que organiza o acolhimento, na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva”. Representa uma modalidade de atendimento que visa oferecer proteção integral às crianças e aos adolescentes até que seja possível a reintegração familiar.

O documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes refere atender crianças e adolescentes de 0 a 18 anos sob medida protetiva de abrigo, e que cada família acolhedora deverá acolher uma criança/adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos.

República

O serviço de acolhimento em república é indicado prioritariamente a jovens que passaram anteriormente por serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, que oferece apoio e moradia a jovens de 18 a 21 anos. Cada unidade tem até 6 pessoas.

Serviço de acolhimento que oferece apoio e moradia subsidiada a grupos de jovens em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social; com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados; em processo de desligamento de instituições de acolhimento, que não tenham possibilidade de retorno à família de origem ou de colocação em família substituta e que não possuam meios para auto-sustentação (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2009, p. 85).

O documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009, p. 85) refere:

Atender jovens entre 18 e 21 anos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e que não possuam meios para auto sustentação. Com capacidade máxima para 6 jovens (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2009, p. 85).

Sendo esse um serviço especializado para acolher jovens após o desligamento institucional, porém esse serviço não é oferecido no município de Santa Maria, RS.

Processo de desligamento institucional

De acordo com o ECA (2017), o acolhimento institucional é uma medida de proteção direcionada a indivíduos de 0 a 18 anos. Portanto ao completar a maioridade, o jovem que está institucionalizado precisa se desvincular do abrigo, do seu lar, sua casa. É notório que a maioria dos jovens durante o período em que permaneceu na instituição de acolhimento não manteve seus vínculos familiares e sociais, portanto é esperado que a instituição de acolhimento prepare esse jovem, contemplando o fortalecimento da autonomia, a profissionalização, bem como a educação.

Esse processo demanda um preparo, amadurecimento e precisa de tempo para acontecer, visto que há fatores ligados ao contexto social em que o adolescente estava inserido que devem ser levados em consideração, fazendo com que a saída do abrigo não siga uma forma única para todos os jovens.

E essa incerteza quanto à saída do abrigo acompanha os adolescentes até hoje. A legislação trata o caso como se num determinado dia, o jovem adquirisse o potencial de adulto, a maturidade, as capacidades, especialmente ao se considerar as condições já deficitárias em que se desenvolveu (OLIVEIRA, 2017, p. 3).

Oliveira (2017, p. 3) diz que “É importante refletir sobre a possibilidade de uma ação social calcada em práticas sociais e institucionais concretas, para a reinserção destes jovens”.

O empenho na construção de redes sociais fora do abrigo, extremamente necessária quando o adolescente deixa a instituição, resulta em uma maior ou menor efetividade a depender da capacidade do abrigo de trabalhar nesse processo... O resultado desse empenho também dependerá da capacidade da instituição de ajudar a criança e o adolescente a, cotidianamente, construírem o sentimento de confiança, autonomia e pertencimento ao grupo cultural mais amplo do que o próprio abrigo (MARTINEZ; SOARES-SILVA, 2008, p. 127).

O processo acontece de forma singular para cada jovem, não existindo uma maneira específica para acontecer, demandando que os profissionais atuem lado a lado com esses jovens, para assim suprir cada demanda que os mesmos trouxerem.

METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como pesquisa qualitativa e tem como intuito entender o funcionamento do processo de desligamento institucional e como os profissionais veem o mesmo. Godoy (1995) acrescenta que na pesquisa qualitativa o pesquisador vai a campo buscando captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes.

Foi utilizado como técnica de coleta a entrevista estruturada que é caracterizada por conter perguntas previamente formuladas e elencadas em um roteiro. Segundo Gil (2002, p. 117) “Pode ser, enfim, totalmente estruturada quando se desenvolve a partir de relação fixa de perguntas. Nesse caso, a entrevista confunde-se com o formulário”. As entrevistas foram realizadas com os profissionais encarregados pelo processo de desligamento de jovens institucionalizados na instituição Sociedade Beneficente Lar de Mirian e Mãe Celita.

Segundo o Plano Municipal de Acolhimento de Santa Maria o Lar de Mirian e Mãe Celita é uma Instituição beneficente que atende crianças e adolescentes no regime de proteção especial – Acolhimento Institucional, segundo o Estatuto da Criança e adolescente nos artigos 92 e 93.

A instituição tem como objetivos específicos: encaminhar, acompanhar e apoiar as atividades educacionais das crianças acolhidas, desenvolver ações específicas de educação para as crianças; prover as necessidades básicas fundamentais ao crescimento saudável e total, tais como alimentação, saúde, vestuário, educação; atingir as famílias das crianças acolhidas, fortalecendo vínculos familiares (PLANO MUNICIPAL DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE SANTA MARIA, 2014, p. 9).

A instituição Lar de Miriam foi fundada em 12 de agosto de 1961, para abrigar/acolher meninas de zero a 12 anos. Em 26 de março de 1986 fundiu-se com o Lar Mãe Celita formando assim a entidade que hoje existe: A Instituição Beneficente Lar de Mirian e Mãe Celita, que está localizada na Avenida Maurício Sirotsik Sobrinho N: 51, bairro Patronato, CEP: 97020-440.

Como forma de análise de dados utilizou-se a hermenêutica-dialética, Minayo (1996, p. 231) refere que “Essa metodologia coloca a fala em seu contexto para entendê-la a partir do seu interior e no campo da especificidade histórica”. Contudo optou-se por trabalhar o sujeito de pesquisa através de todas as implicações de ordem histórica, sociocultural, política, econômica e educacional, e assim, vivenciar uma experiência no contexto.

Este capítulo é referente a uma parte de um trabalho de conclusão de curso, intitulado Jovens no serviço de acolhimento institucional: um olhar para a produção de vida em abrigos do município de Santa Maria, RS. Sendo apresentado e aprovado pela banca examinadora no dia 15/07/2019.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Acolhimento e o Desligamento Institucional do Lar de Mirian e Mãe Celita

O Lar de Mirian e Mãe Celita é uma Instituição beneficente que trabalha com crianças e adolescentes no regime de proteção especial – Acolhimento Institucional no município de Santa Maria, RS. Optou-se por dividir essa categoria nas seguintes subcategorias: Acolhimento no Lar de Mirian e Mãe Celita e Desligamento na instituição

Acolhimento no Lar de Mirian e Mãe Celita

Conforme relato, a Instituição Beneficente Lar de Mirian foi fundada em 1961 e no ano de 1989 fundiu-se com o Lar Mãe Celita:

É, essa instituição ela existiu primeiramente antes de 61 para acolher crianças de 0 até 11 anos, depois de 61 ela se fundou com o Lar Mãe Celita que já existia, né, e começaram a atender mais crianças, mas era em uma instituição que não era regularizada por leis, por decretos, por portaria. Era tudo muito assistencialista, né, visava caridade, atendimento das crianças carentes, não tinha uma regularização, um marco regulatório, isso foi, é, bem recente. De um tempo pra cá que essas ONGS começaram a funcionar através de leis, decretos, portarias (ENTREVISTADA 2, PSICOLOGIA).

O Plano de Acolhimento Institucional de Santa Maria, RS (2014, p. 9) refere que a instituição tem como objetivo geral: acolher crianças do sexo feminino de zero a 12 anos e meninos de zero a seis anos em situação de risco social e pessoal. Entretanto, durante as entrevistas foi identificado que são acolhidas crianças e adolescentes de ambos os性os com idades entre 0 e 18 anos.

A instituição então ela atende crianças e adolescentes de 0 até 18 anos, que foram vítimas de algum tipo de maus tratos, né, pela família ou pela comunidade no contexto que elas estão inseridas, são trazidas pra cá via judicial (ENTREVISTADA 2, PSICOLOGIA).

“Nós somos acolhimento institucional, é diferente da Casa-Lar, que são mães sociais. Nós aqui trabalhamos com educadores sociais (ENTREVISTADA 7, PSICOLOGIA). O educador/cuidador social ocupa um lugar de referência afetiva, deve participarativamente das decisões relacionadas à casa bem como acompanhar a vida diária das crianças e dos adolescentes, tendo como exemplo participar de reuniões escolares. Contudo o educador social não ocupa o lugar da mãe, ou da família de origem, ele apenas contribui para o fortalecimento dos vínculos familiares, favorecendo a reintegração familiar (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS PARA SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2008).

Tuma (2016) diz que o acolhimento é uma medida de proteção direcionada a criança e ao adolescente em situação de risco pessoal ou risco social, cujos vínculos familiares tenham sido perdidos ou estejam fragilizados. O Art. 101, Parágrafo Único, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 2014) refere que o abrigo é uma medida provisória e excepcional, entretanto, em alguns casos as crianças e/ou adolescentes permanecem institucionalizado até completar a maioridade, seja pela impossibilidade de voltar à família de origem ou por não serem adotados:

O serviço de acolhimento institucional tem por atribuição preservar ou minorar os

danos causados aos direitos da criança e do adolescente, com a função protegê-los quando a situação de risco é alta (SILVA; MATRODI, 2015, p. 306).

O Lar de Mirian e Mãe Celita atende crianças e adolescentes de 0 a 18 anos. Atualmente possui em torno de 45 crianças e adolescentes em acolhimento institucional divididos em 4 casas:

Temos 46 vagas e hoje nós temos 45 crianças e adolescentes, o nosso público é isso, é trabalhar nas questões sociais que se apresentam dentro dessas famílias, para se tentar a saída dessa vulnerabilidade social que está imposta pra todo esse nosso trabalho (ENTREVISTADA 5, SERVIÇO SOCIAL).

As casas devem assemelhar-se a uma residência, estar inseridas na comunidade, em áreas residenciais, sempre prezando por oferecer um ambiente acolhedor em condições institucionais para um atendimento com padrões de dignidade, devendo sempre atender a todos os requisitos estabelecidos no ECA:

Com estrutura de uma residência privada, deve receber supervisão técnica, localizar-se em áreas residenciais da cidade e seguir o padrão socioeconômico da comunidade onde estiver inserida. O serviço deve organizar ambiente próximo de uma rotina familiar, proporcionar vínculo estável entre o educador/cuidador residente e as crianças e adolescentes atendidos, além de favorecer o convívio familiar e comunitário dos mesmos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS PARA SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2008, p. 39).

O acolhimento institucional visa à institucionalização de crianças e adolescentes provisoriamente afastados de suas famílias em virtude da violação de direitos. Segundo um dos profissionais entrevistados, quando a criança ou adolescente não ficar na instituição poderá ir para uma família substituta:

Uma criança hoje para ser acolhida, ela tem que realmente estar dentro do perfil do acolhimento, que é: sofrer violência dentro de casa, intrafamiliar, não existir nenhum membro da família ampliada que possa se responsabilizar e sempre manter o caráter de transitoriedade no acolhimento. Quando não se consegue manter essa criança ou adolescente aqui, de forma transitória, essa criança vai para família substituta. Também seguindo a fila da adoção (ENTREVISTADA 3, PSICOLOGIA).

Essas crianças e adolescentes são oriundos de um ambiente familiar exposto a privações e vulnerabilidades, e muitas vezes sofrem agressões físicas, emocionais, verbais, bem como são negligenciadas pelos cuidadores.

De acordo com o Plano de Acolhimento de Crianças e Adolescentes de Santa Maria RS (2014, p. 9), a instituição atende crianças encaminhadas através do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Santa Maria e Conselho Tutelar, o que foi confirmado em nossas entrevistas:

Hoje são encaminhados através do Ministério Público, passam pelo juizado da infância e juventude e eles determinam se é situação de risco ou não. Aí eles que determinam o acolhimento, salva-se, né, acolhimentos emergenciais, na madrugada, ou coisas assim, mas na verdade o acolhimento vem através do Ministério Público, quem são, o que determina uma acolhimento: são crianças em situação de risco, e o que é essa situação de risco: são vítimas de violência (ENTREVISTADA 7, PSICOLOGIA).

A partir do acolhimento em unidade de acolhimento institucional, é realizado trabalho interdisciplinar com a família da criança e/ou adolescente para fortalecer os vínculos e superar a situação de vulnerabilidade social, caso isso não ocorra, a criança e/ou adolescente permanece na instituição podendo ficar até completar 18 anos e precisar se desligar da mesma. Como ocorre o desligamento de jovens institucionalizados? A instituição está preparada para trabalhar com esse processo?

Desligamento na instituição Lar de Mirian e Mãe Celita

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) tem como medida de proteção estipulada, o acolhimento institucional, que atende crianças e adolescentes de 0 a 18 Anos. Portanto, o desligamento institucional deve ser de caráter obrigatório quando o jovem completa a maioridade.

É esperado que as instituições de acolhimento preparem-se para esse momento de desligamento, contemplado o fortalecimento da autonomia, a profissionalização, a educação, bem como estabelecendo um processo de desligamento gradativo do jovem (SILVA, 2010, p. 54).

Essa situação só acontece quando não ocorreu, durante o período de institucionalização, a reinserção familiar e comunitária, ou o encaminhamento para uma família substituta. Esse processo deve ocorrer de forma gradativa para que essa criança e/ou jovem esteja preparado para a vida fora da instituição de acolhimento.

O desligamento ocorre de forma gradativa, assim como vai ser inserido para sua família, se for para sua família de origem é aos poucos também, né, com o acompanhamento dos profissionais. Se é para adoção, a mesma coisa e completando seus 18 anos a gente trabalha o processo de autonomia deste adolescente inserindo no mercado de trabalho (ENTREVISTADA 7, PSICOLOGIA).

Esse processo vai ocorrer de forma gradual, prezando estabelecer os vínculos dos jovens institucionalizados com a comunidade, bem como, fortalecer a autonomia e independência dos mesmos, propiciando meios para a construção de perspectiva do pós-desligamento. O processo é singular e cada jovem, dependendo de sua trajetória de vida, vai reagir de forma única, sendo um processo de lento de amadurecimento e não seguindo uma de forma única para todos.

Na realidade todo o desligamento é um processo. É um processo contínuo né?

Desse adolescente, que a idade civil no Brasil, começa a criar lá quando eles completam 16 anos. A gente começa a trabalhar autonomia, começa a trabalhar encaminhamento para outros lugares né, encaminhamento para serviço. Também vamos então, inserindo-o na comunidade, para que ele então crie a sua rede de apoio né, que na maioria das vezes acontece isso, eles acabam indo para alguém que constituiu essa rede de apoio e é nesse processo que a gente trabalha (ENTREVISTADA 5, SERVIÇO SOCIAL).

Durante a institucionalização desses jovens a instituição busca também a sua profissionalização, inserindo os mesmos em projetos sociais que também buscar proporcionar maior independência. Entrevistada 6, com formação em Gestão Pública, diz “Nós procuramos inserir na sociedade procurando que ele faça um curso profissionalizante, que ele saia daqui com alguma profissão que possa viver lá fora, mas eu sempre penso em tudo isso” .A capacitação profissional, para eles, é um caminho em direção à independência e ao fortalecimento dos seus vínculos com sociedade.

Assim, quando eles têm mais ou menos em torno de 16 anos, 15 para 16 anos e eles possuem escolaridade adequada para serem inseridos no projeto jovem aprendiz a gente então procura um local, faz o contato eles realizam a entrevista, e muitos deles então são inseridos (ENTREVISTADA 2, PSICOLOGIA).

O desligamento institucional ocorre de forma conjunta com o Ministério Público, a Justiça da Infância e da Juventude, e a equipe técnica interdisciplinar, preferencialmente, de uma instituição pública.

De acordo com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes a Convivência Familiar e Comunitária (2006, p. 39), o afastamento da criança ou do adolescente da sua família de origem deve se originar de uma recomendação técnica, a partir de um estudo diagnóstico, caso a caso, realizado por equipe interdisciplinar de instituição pública, ou, na sua falta, de outra instituição que detenha equipe técnica qualificada para tal.

Quem desacolhe é o juizado e a forma com que é feito esse processo de desligamento quando é jovem a gente tenta trabalhar a autonomia inserindo no mercado de trabalho, jovem aprendiz, estimulando a questão do estudo, atendimento psicossocial, essa é a forma com que a gente trabalha para que eles possam ter sua própria autonomia (ENTREVISTADA 1, SERVIÇO SOCIAL).

Entende-se que o processo de desligamento institucional é bastante singular, implica desafios aos jovens que vivenciam esse momento, portanto, a próxima categoria terá por foco discorrer sobre as principais dificuldades enfrentadas pelos adolescentes, na visão dos profissionais que atuam na área.

E depois? O suporte social no pós-desligamento ao jovem em Santa Maria

O ECA dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, considerando a criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos e

o adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Portanto, ao completar sua maioridade os jovens não são mais assegurados pelas políticas de proteção dispostas no ECA.

Tuma (2016, p. 64) refere que “Os jovens ao serem desligados se encontram expostos a uma situação de desamparo legal, emocional e econômico”, e essa angústia também é vivenciada pelos profissionais diante da ausência de redes de proteção para esses jovens no momento da maioridade.

Estou sempre falando que não existe uma política pública, eles ficam rondando um bom tempo em volta do Lar de Mirian, vinculados com a gente. Eles vão pra casa de passagem lá na rua sete, que tem o albergue, muitos assim custam muito a se inserir porque eles já tem um, eles são as vezes marcados pela sociedade por não ter família, por não ser uma pessoa, daí eles ficam na rua (ENTREVISTADA 6, GESTÃO PÚBLICA).

Com a falta e/ou inexistência de políticas públicas, os jovens passam de um dia para o outro para uma condição de desamparo legal, além de econômico, afetivo e social, onde a maioria das vezes seus vínculos foram todos rompidos, seja com a família de origem ou com a instituição de acolhimento conforme apresenta uma das entrevistadas:

Quando faz 18 anos a gente não tem mais como acompanhá-los, não existe nenhuma política pública efetiva que trabalhe com eles após os 18 anos, o que ele fica de novo sem estrutura, e acaba recaindo. Porque nós deveríamos ter as repúblicas, em Santa Maria não é feito república, não é feito nenhum interesse da prefeitura de Santa Maria, não só deste governo, como dos governos anteriores, em apoiar o jovem (ENTREVISTADA 3, PSICOLOGIA).

Segundo o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009) a República é uma modalidade de atendimento que oferece apoio e moradia subsidiada para jovens (de 18 a 21 anos) em desligamento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, ou em situação de vulnerabilidade social, cujas possibilidades de reinserção a família de origem foram esgotadas.

Serviço que é prestado pelo município seria a casa de passagem, que seria o albergue, né, que é o oferecido para adultos e nós lutamos com a prefeitura para que se tenha um serviço para esses jovens adultos, que eles possam sair do acolhimento e eles irem para um outro perfil de acolhimento para que se possa trabalhar a questão da sua própria autonomia, né, para que possa continuar se incentivando (ENTREVISTADA 1, SERVIÇO SOCIAL).

Essas repúblicas teriam então, a atenção voltada às demandas desses jovens que não possuem vínculos familiares, que estão em situação de vulnerabilidade e que passaram pelo processo de desligamento institucional, possibilitando aos mesmos a construção da autonomia em todas as esferas da vida.

A república é um estágio na construção da autonomia pessoal e uma forma de desenvolver possibilidades de auto-gestão, autossustentação e independência, preparando os usuários para o alcance de autonomia e autossustentação. Possui tempo de permanência limitado, podendo ser reavaliado e prorrogado em função do projeto individual formulado em conjunto com o profissional de referência (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS PARA OS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2008, p. 56).

O serviço de acolhimento oferecido em Santa Maria, RS é a Casa de passagem para Adultos, conhecido como Albergue Municipal. A Casa de Passagem para Adultos oferece 50 vagas em período integral e essas vagas são disponibilizadas a pessoas sem moradia, ou que passam pela cidade por motivos médicos ou de trabalho e não têm condições de pagar hospedagem. Os moradores recebem além de três refeições diárias, um kit higiene, composto por escova de dente, creme dental, sabonete, xampu e toalha. Os moradores da república devem possuir um espaço comum, uma área de lazer, onde possam assistir televisão e/ou conversar.

O suporte de vida que eles têm hoje no nosso município, que eu entendo, seria o albergue como eu te falei, que é um lugar que eles têm para comer, para tomar banho, para dormir né?! Tem a rede do SUS que é dever de atendê-los né? Daí entraria HUSM, UPA, SAMU, PA, enfim, toda essa rede né?! (ENTREVISTADA 4, ENFERMAGEM).

Contudo, acaba que o acolhimento institucional, o lugar que acolheu o jovem quando houve a ruptura de vínculos familiares, por já ter um vínculo formado, se torna lugar referência para esses jovens.

O suporte vai ser sempre nosso, nós que vamos conversando, nós sempre vamos estar trabalhando com eles né, essas questões. Porque eles sempre vão nos procurar, por exemplo assim, vou te dar um exemplo. Ontem mesmo um menino que completou 18 anos aqui, o ano passado me ligou e disse: 'Tia, eu preciso do telefone de tal lugar', daí a gente dá. Então nós sempre vamos ter esse vínculo, porque o que permanece para nós é o vínculo afetivo para com eles (ENTREVISTADA 5, SERIVÇO SOCIAL).

Conforme foi identificado, o município de Santa Maria, RS, não possui uma rede de suporte para os jovens que completam a maioridade e precisam se desligar no abrigo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já mencionado acima o acolhimento institucional ocorre quando não há mais possibilidade de permanência do jovem no ambiente familiar, passando por uma ruptura de cotidiano. Após, é acolhido e caso o mesmo não tenha sido adotado, e esteja dentro do limite de idade estabelecido, ocorre o desligamento institucional

e novamente acontece a ruptura do cotidiano. Deste modo torna-se um processo bastante difícil e muitas vezes geram sentimentos confusos.

O abrigo institucional se torna o lar, a casa desses jovens, que ao completarem 18 anos precisam deixá-las para viver na incerteza, muitas vezes sem o preparo necessário para encarar a vida fora da instituição e sem o apoio familiar, de modo que, mesmo após o desligamento esses jovens ainda tem na instituição uma referência para a vida deles.

REFERÊNCIAIS

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Senado Federal**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/534718/eca_1ed.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2018.

BRASIL. Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF, jun. 2009. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional de Assistência Social**, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

COSTA, A. C. P. As políticas de proteção a infância e adolescência e a educação: reflexões a partir da década de 1920. CONGRESSO INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA SOCIAL, 4., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Associação Brasileira de Educadores Sociais, 2012. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/cips/n4v1/03.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: <http://www.urca.br/itec/images/pdfs/modulo%20v%20-%20como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 25 maio 2019.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, Maio 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2019. DOI: 10.1590/S0034-75901995000300004.

MARTINEZ, A. L. M.; SOARES-SILVA, A. P. O momento da saída do abrigo por causa da maioridade: a voz dos adolescentes. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, Dez. 2008. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/psicologiaemrevista/article/view/336/350>>. Acesso em: 05 jul 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde**. 4 ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1996.

OLIVEIRA, F. L. A. Acolhimento Institucional e maioridade: uma análise da saída do jovem do abrigo à luz da teoria do reconhecimento de Axel Honneth. In: SOCIOLOGIA, ANTROPOLOGIA E CULTURA JURÍDICAS I: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 23., 2014, João Pessoa. **Anais...** Florianópolis, CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=f3c985feac25c219>>. Acesso em: 07 jul. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA. **Secretaria do Município de Desenvolvimento Social**. Santa Maria, 2019. Disponível em:<<https://www.santamaria.rs.gov.br/smasc/383-casa-de-passagem-para-adultos>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

SILVA, I. A. C.; MASTRODI, J. Serviço de Acolhimento Institucional voltado à realidade em Campinas-SP. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 52, n. 207, Set. 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/515199/001049368.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

SILVA, M. E. S. **Acolhimento institucional: A maioridade e o desligamento**. 2010. 136 f. Dissertação (Pós-graduação em Psicologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS_DISSSERT.pdf> Acesso em: 15 mar. 2019.

SOEJIMA, C. S.; WEBER, L. N. D. O que leva uma mãe a abandonar um filho?. **Aletheia**, Canoas, n. 28, Maio 2008. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/aletheia/n28/n28a14.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

TUMA, T. B. V. **Acolhimento Institucional e Maioridade: Trajetórias institucionais de jovens e o momento da saída**. 2016. 112 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2016. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1412426_2016_completo.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2019.

A EVOLUÇÃO DO SISTEMA PENAL NA SOCIEDADE CAPITALISTA

Andressa Silva Veloso

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
Vitória – ES

RESUMO: Este artigo apresenta um breve estudo sobre o processo evolutivo das penas aplicadas desde a Idade Média até os dias atuais. Para subsidiar a construção deste texto foi realizada pesquisa bibliográfica e análise de estatísticas relacionadas ao tema. O objetivo deste material é suscitar entre os leitores uma reflexão a respeito da relação existente entre crime, punição e estado capitalista. A conjuntura política brasileira torna esse debate imprescindível, pois o desmonte das políticas sociais provoca o agravamento das questões sociais, dentre elas o aumento da violência que gera o fortalecimento do estado penal, aclamado como solução ao problema. O presente artigo surge então como um instrumento de estudo no âmbito das pesquisas atinentes ao sistema penal.

PALAVRAS-CHAVE: crime; pena; estado capitalista.

THE EVOLUTION OF THE CRIMINAL SYSTEM IN CAPITALIST SOCIETY

ABSTRACT: This article presents a brief study on the evolution of punishment from the Middle

Ages to current days. In order to support this construction, bibliographical research and statistical analysis concerning this issue were developed. The main goal of this material is to instigate in its reader a reflection about the relations between crime, punishment and capitalist state. The current political situation in Brazil makes this debate necessary, since the dismantling of social policies increases the severity of social issues, including the augmentation of violence, which gives strength to penal state as the solution to this problem. This paper comes forward as an instrument for the study of questions related to the punishment system.

KEYWORDS: crime, punishment, capitalist state

1 | INTRODUÇÃO

Toda literatura referente ao estudo do encarceramento demonstra o seu inquestionável fracasso. Atesta que esse aparelho ideológico foi utilizado com inúmeros objetivos desde o seu nascimento e nenhum deles logrou êxito em diminuir a quantidade de violência até então perpetrada. O que deve ser questionado, uma vez que a justificativa para o encarceramento é a de que se constitui como uma resposta ao crime cujo objetivo é inibir a prática de novos crimes por parte da pessoa encarcerada

e de terceiros. No entanto, os dados relativos ao aumento do número de pessoas encarceradas demonstram que tal objetivo não vem sendo cumprido.

Se esse aparelho ideológico nasceu fadado ao fracasso por qual motivo ele continua existindo e se fortalecendo, em especial, nos países onde o capitalismo vigora com mais intensidade? Essa resposta parece simples, mas para se chegar à compreensão sobre esse fenômeno é preciso analisar diversos aspectos da realidade de cada contexto histórico.

Mesmo diante de um sistema penal visivelmente falido, sabemos que a ideologia punitivista consolidada no imaginário da sociedade hoje, foi fruto de um intenso trabalho ideológico realizado durante séculos.

É imprescindível analisar a realidade de cada país em seus diferentes contextos históricos, pois o que em determinado período era considerado crime, em outro deixava de sê-lo. O que indicava se algo deveria ser criminalizado ou não era o interesse das classes dominantes, em especial o dos proprietários de terra. Os grupos criminalizados pertenciam sempre à parcela da população explorada por aqueles que detinham o poder econômico.

Exemplificando, para conhecer a história do encarceramento no Brasil, é preciso estudar o período que sucedeu o fim da chamada abolição da escravatura. A partir de 1888 os negros alcançaram a dita liberdade, mas esta não veio acompanhada de oportunidades, e ainda menos de inserção no mercado de trabalho. Quando surgiam vagas neste mercado, estas eram ocupadas por imigrantes europeus que chegavam ao Brasil naquele período histórico. Fernandes (2008) destaca que o negro era imediatamente substituído pelo branco europeu e colocado à margem do mercado de trabalho;

Ora, o regime escravista não preparou o escravo e também não preparou o libertado para agir plenamente como trabalhador livre ou como empresário. Ele o preparou para toda uma rede de ocupações e de serviços que não encontravam agentes brancos. Onde eles apareciam, por conta da imigração, os libertos eram substituídos, gradualmente, pelo concorrente branco. (FERNANDES, 2008, p. 67).

Lançados ao desemprego, muitos negros passaram a viver sem perspectivas de vida ou tornaram-se criminosos. Por outro lado, havia também os negros que tentavam se organizar enquanto classe. Todas essas três vertentes foram reprimidas violentamente pelo estado. Uma das formas de controle sobre os corpos negros foi a privação de liberdade.

A realidade brasileira demonstra que não é possível entender o sistema penal sem analisar sua evolução em cada contexto histórico.

2 | A PUNIÇÃO ENQUANTO INSTRUMENTO DE DOMESTICAÇÃO DOS CORPOS E CONTROLE DO EXÉRCITO INDUSTRIAL DE RESERVA.

Em seu livro, *Punição e Estrutura Social*, um clássico da criminologia crítica, Rusche e Kirchheimer (2004), são louváveis ao contextualizar o nascimento das prisões. Nele, os autores demonstram que as práticas penais são fundadas por forças sociais, sobretudo econômicas. Consideram a questão social causa básica da enorme quantidade de crimes praticados contra a propriedade. Questionam por que determinados métodos punitivos são adotados ou rejeitados em um dado contexto. Defendem a tese de que cada sistema de produção encontra o sistema de punição que satisfaz suas relações produtivas. Essa linha de pesquisa no âmbito da criminologia é denominada de crítica. Seus estudiosos analisam as questões do crime inseridas na estrutura econômica, política e jurídica cujas categorias teóricas são pautadas pela tradição marxista.

Batista (2011) ressalta que o conceito de crime é algo relativo, pois varia no tempo e no espaço, tratando-se de construções sociais que abarcam interesses das classes dominantes.

Indenização e fiança foram os métodos de punição utilizados na Idade Média que, por sua vez, foram substituídos, paulatinamente, pela punição corporal e pena capital. O principal argumento para a imposição de fianças girava em torno da manutenção da ordem pública e da preservação da paz. Desde então já se destinava um tratamento diferenciado para os que podiam e os que não podiam arcar com os custos das fianças. Aqueles que não detinham condições financeiras de pagar os valores estipulados eram submetidos aos castigos corporais.

No âmbito econômico, a situação na Idade Média começava a se complicar por volta do século XV. A população crescia e aumentava o número de desempregados.

Tornou-se árdua a vida para os estrangeiros que tiveram sua cidadania dificultada. Estes foram impelidos a se fixarem nas estradas, sem destino e perspectivas de futuro, juntando-se aos mercenários que começavam a surgir. Sem políticas sociais para atender as classes desassistidas economicamente, intensificou-se o fortalecimento do estado penal.

O direito penal e o surgimento do capitalismo – a intensificação dos conflitos sociais em Flandres, ao norte da Itália, Toscana e no Norte da Alemanha, que marcou a transição ao capitalismo entre os séculos XIV e XV, levou à criação de leis criminais mais duras, dirigidas contra as classes subalternas. O crescimento constante do crime entre setores do proletariado empobrecido, sobretudo nas grandes cidades, tornou necessário às classes dirigentes buscar novos métodos que fariam a administração da lei penal mais efetiva. O sistema de penas, com seu regime duplo de punição corporal e fianças, permaneceu imutável, exceto, no entanto, pelas diferentes aplicações da lei, feitas de acordo com a classe social do condenado. Esta distinção apareceu claramente em Gandinus, ao escrever que a poena extraordinária deve ser determinada pelo juiz, de acordo com a natureza do delito e do delinquente. (RUSCHE e KIRCHEIMER, op. cit., p. 31).

O desemprego surgiu como uma das expressões da questão social da época. A ausência de políticas sociais com vistas a enfrentar o problema provocou a manifestação de outros, em especial, a violência. Para agir sobre essa expressão da questão social, os estados investiram em ações punitivas.

A burguesia que emergia naquele período possuía como principal interesse a criação de uma lei específica para combater crimes contra a propriedade. O citado delito era o mais cometido no período e a fiança não alcançava esse público, desprovido de total condição financeira. Assim, destinava-se ao mencionado público a punição corporal ou a pena capital. A legislação era então, voltada totalmente contra as classes subalternas.

Buscando explorar a mão-de-obra do exército industrial de reserva, a classe dominante alterou os métodos de punição em fins do século XVI.

A possibilidade de explorar o trabalho dos prisioneiros passou a receber crescentemente mais atenção, com a adoção da escravidão nas galés, deportação e servidão penal através de trabalhos forçados. Essas mudanças não resultaram de considerações humanitárias, mas de um certo desenvolvimento econômico que revelava o valor potencial de uma massa de material humano completamente à disposição das autoridades. (*Ibid.*, p. 43).

Nas galés, os prisioneiros eram obrigados a trabalhar incansavelmente por horas. Muitos foram levados a óbito enquanto realizaram esse serviço e a expectativa de vida entre os prisioneiros nas galés era baixíssima.

Durante o século XVI, as condições de vida da população se deterioraram. A mendicância passou a ser considerado um dos males do século. Visando afastar do convívio societário aqueles que se encontravam à margem do mercado de trabalho, foi criada em Londres, na Inglaterra, a primeira casa de correção, a Bridewell, em 1555. O exemplo de Londres foi seguido por toda Europa e, em curto tempo, diversas casas de correção já haviam sido implantadas. Tais espaços apresentavam uma combinação de assistência aos pobres, oficinas de trabalho e instituições penais. O principal objetivo era transformar a força de trabalho tornando-a socialmente útil. O público ao qual se destinava era, inicialmente, composto pelos chamados, mendigos aptos, vagabundos, desempregados, prostitutas e ladrões. Depois de estabelecida sua boa reputação, o local passou a receber crianças e pessoas consideradas rebeldes.

Observamos a íntima relação entre punição e sistema capitalista ao analisarmos as mudanças nas formas de respostas ao crime. As forças dominantes perceberam que era mais lucrativo para o estado manter o prisioneiro vivo ao invés de submetê-lo à pena de morte ou castigos corporais que o tornasse improdutivo pelo resto da vida. Mantendo-o vivo, poder-se-ia forçá-lo a trabalhar gratuitamente para o estado ou para a burguesia em ascensão.

As casas de correção tornaram-se verdadeiras manufaturas, valiosas para a

economia capitalista. Por meio desse mecanismo de punição, conseguia-se obter lucro para o estado e infligir dor ao homem sem que lhe causasse ferimento ao seu corpo, mas mantendo o efetivo controle sobre ele. O estado penal passa a se tornar assim parte do sistema financeiro do estado.

Marx (2017) se apresenta como um importante instrumento de análise a respeito do tema em destaque. Recém-doutorado em filosofia pela Universidade de Jena, o jovem Marx, à época com 24 anos, iniciou seu trabalho junto ao periódico Gazeta Renana, onde mais tarde se tornaria redator. Na ocasião, escrevera uma série de artigos, intitulados “Debates sobre a lei referente ao furto da madeira”. Os artigos analisavam as discussões ocorridas na Assembleia Provincial Renana de 1841. O objetivo daquelas reuniões na Assembleia era definir se a coleta de madeira realizada pela população empobrecida da província do Reno, oeste da Alemanha, até então direito consuetudinário, passaria a ser considerado furto sendo penalizada como tal. Os artigos foram divididos em cinco partes, publicados entre 25 de outubro e 03 de novembro de 1842.

O autor teceu diversas críticas ao comportamento dos parlamentares alemães em razão dos debates sobre o projeto de lei referente ao furto da madeira. Suas críticas perpassavam, em parte, pela subordinação do interesse privado em detrimento do interesse público. Considerava um absurdo a discussão que pretendia qualificar como furto tanto o ato de apanhar galhos na árvore verdejante como coletar a madeira caída no chão. Nos dois casos haveria a apropriação de madeira alheia, ou seja, furto de madeira. Atos que até então se constituíam como um direito consuetudinário das populações menos favorecidas economicamente. Uma das questões debatidas referia-se às multas aplicadas ao autor do furto. Estas não seriam recolhidas para os cofres públicos e, sim, para o caixa privado do proprietário florestal.

O embrião do conceito de mais valia aparece nos artigos aqui destacados quando Marx enfatiza que o proprietário florestal poderia obter lucros desses crimes, podendo resultar em um mais-valor.

O parágrafo 19 do projeto de lei, não se limitava apenas à multa, mas também ao corpo do acusado. Se este não pudesse pagar a quantia estipulada teria sua vida entregue ao proprietário florestal mediante a execução de trabalho a ser cumprido para ele, tornando-se seu servo temporário.

As críticas de Marx corroboram para o entendimento de que o crime é um constructo social que visa atender aos interesses das classes dominantes, tendo como alvo principal as classes subalternas. A análise da obra do autor endossa a tese de que crime, punição e estrutura social estão inter-relacionados.

3 | DO CONFINAMENTO CELULAR ÀS PRISÕES ATUAIS

As casas de correção sofreram uma degeneração e nenhuma política nova para tratar os prisioneiros surgiu. Muitas casas estavam superlotadas e os presos sofrendo

com doenças. Não havia propostas para se humanizar as prisões, pois,

Pensava-se que caso propiciassem uma existência mais confortável do que dos trabalhadores nos campos e cidades podiam obter através de seu trabalho, as prisões deixariam de produzir um efeito dissuasivo e condenados soltos seriam induzidos a cometer novos crimes para voltar às grades. (RUSCHE, George e KIRCHEIMER, op, cit., p. 151).

A ideologia dominante era a de que o padrão de vida dos prisioneiros deveria estar abaixo do padrão de vida das classes subalternas da população livre. Esse pensamento perdurou por longos anos e é sentido até hoje, especialmente, quando se aborda o tema da humanização das prisões.

O trabalho na prisão passou a ser o mais doloroso possível. Entendia-se que o encarceramento precisaria ser algo para além da mera privação de liberdade, deveria comportar certa quantidade de dor e privações.

Foucault (2002) chama de tecnologia política do corpo o saber e o controle que se exerce sobre ele. De acordo com o autor, há um processo de sujeição que se estabelece sobre o corpo aprisionado e que se utiliza de técnicas sem que haja necessidade de fazer uso da violência.

Durante todo o século XVIII, dentro e fora do sistema judiciário, na prática penal cotidiana como na crítica das instituições, vemos formar-se uma nova estratégia para o exercício do poder de castigar. E a “reforma” propriamente dita, tal como ela se formula nas teorias de direito ou que se esquematiza nos projetos, é a retomada política ou filosófica dessa estratégia, com seus objetivos primeiros: fazer da punição e da repressão das ilegalidades uma função regular, coextensiva à sociedade; não punir menos, mas punir melhor; punir talvez com uma severidade atenuada, mas para punir com mais universalidade e necessidade; inserir mais profundamente no corpo social o poder de punir. (FOUCAULT, 2002, P.69)

O final do século XVIII foi marcado pela difusão do confinamento solitário. A primeira tentativa foi introduzida nos Estados Unidos em 1790, com a ajuda dos Quakers. Consistia no confinamento celular onde os prisioneiros ficavam isolados em celas individuais das quais só saíam quando seu tempo de privação de liberdade acabasse, quando morressem ou enlouquecessem (RUSCHE e KIRCHEIMER, op, cit., p. 179). Os presos não trabalhavam, apenas lhes era permitido fazer a leitura da bíblia.

Esse sistema não vingou, tendo sido substituído pelo de Auburn. Um método de confinamento solitário no período noturno e trabalho coletivo em oficinas durante o dia. Mais uma vez, as prisões voltam a se tornar importantes fábricas, produzindo bens em esferas lucrativas.

Em relação à economia da época, insta salientar que as condições de vida das classes subalternas na Europa tiveram uma melhora nas últimas décadas do século XIX e início do século XX. Tal melhora foi acompanhada pela diminuição do número de pequenos furtos, conforme demonstra o gráfico abaixo.

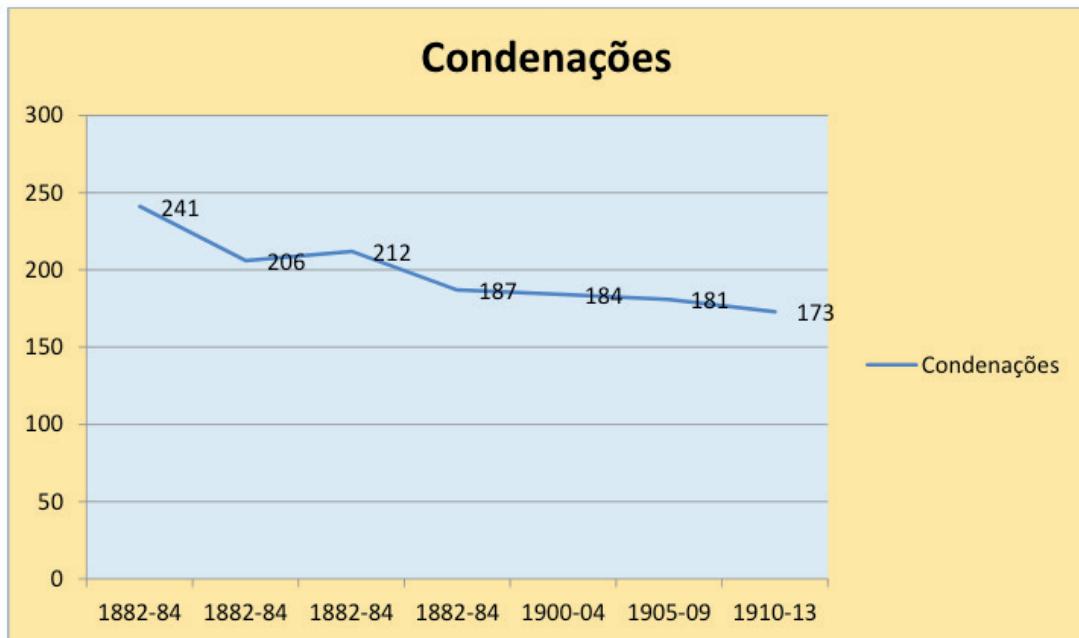


GRÁFICO I: Alemanha - condenações por pequenos furtos por 100 mil habitantes.

No final do século XIX, o trabalho carcerário ficou restrito à produção de bens manufaturados para uso interno na prisão e repartições públicas. Neste mesmo período, passou a ser aplicada e sobrevive até hoje o sistema de progressão da pena. Embora sofresse alterações no decorrer dos anos, esse sistema permite ao preso terminar seu tempo de cumprimento de pena antes do previsto. A crítica direcionada a ele é a de que esse sistema não colabora com o processo de recuperação da pessoa, facilita apenas a manutenção da disciplina.

Hoje, uma das principais características da política penal é a superpopulação carcerária. (RUSCHE e KIRCHEIMER, op, cit.,) defendem que o aumento do tempo de privação de liberdade, a escassez das formas de relaxamento da prisão e a inabilidade para encontrar trabalho produtivo para os prisioneiros são os fatores impulsionadores desse encarceramento em massa. Concluem que a taxa de criminalidade não é afetada pela política penal e, sim, pelo desenvolvimento econômico. O que denota a relação existente entre crime, punição e estado capitalista.

Para Foucault (op, cit., p. 221), “as prisões não diminuem a taxa de criminalidade: pode-se aumentá-las, multiplicá-las ou transformá-las, a quantidade de crimes e de criminosos permanece estável, ou, ainda pior, aumenta”. Acrescenta ainda que “a detenção provoca a reincidência; depois de sair da prisão, se têm mais chance que antes de voltar para ela, os condenados são, em proporção considerável, antigos detentos”. Continuando em sua linha de pensamento, o autor enfatiza que:

A prisão não pode deixar de fabricar delinqüentes. Fabrica-os pelo tipo de existência que faz os detentos levarem: que fiquem isolados nas celas, ou que lhes seja imposto um trabalho inútil, para o qual não encontrarão utilidade, é de qualquer maneira não “pensar no homem em sociedade; é criar uma existência contra a natureza inútil e perigosa”; queremos que a prisão eduque os detentos, mas

um sistema de educação que se dirige ao homem pode ter razoavelmente como objetivo agir contra o desejo da natureza? A prisão fabrica também delinquentes impondo aos detentos limitações violentas; ela se destina a aplicar as leis, e a ensinar o respeito por elas; ora, todo o seu funcionamento se desenrola no sentido do abuso de poder arbitrário da administração (FOUCAULT, op, cit., p. 222).

Corroborando com Foucault, Wacquant, (apud ALEXANDER, 2017, p 153), atribui o nome de circuito fechado da marginalidade perpétua ao fenômeno perturbador em que pessoas oscilam para dentro e fora da prisão. Segundo ele, pessoas saem da prisão somente para compreenderem que são banidas da sociedade e a maioria retorna à prisão, em alguns casos, pelo resto da vida.

Esse fenômeno é muito frequente no Brasil, um País que apresenta atitudes notoriamente discriminatórias em relação aos egressos do sistema socioeducativo e prisional.

4 | O SISTEMA PENAL BRASILEIRO NO CONTEXTO ATUAL

A superpopulação carcerária representa um dos maiores problemas atualmente encontrados no sistema penal brasileiro. No ano de 2016, o Brasil somava o total de 726.712 pessoas encarceradas. No que concerne à superlotação, a ampliação do número de presídios não acompanhou o crescimento no número de pessoas aprisionadas. O nível de ocupação no sistema penal brasileiro é de 197,4% e o déficit de vagas chega ao total de 358.663, ou seja, para solucionar apenas este problema, haveria a necessidade de se construir a metade da quantidade de presídios que já existe.

Ainda relacionado ao encarceramento em massa vigente no Brasil, salienta-se que a taxa de aprisionamento aumentou 157% em 16 anos. Se em 2000 havia 137 pessoas presas para cada grupo de 100 mil habitantes, em junho de 2016 esse número chegou a 352,6 pessoas presas para cada 100 mil.

O crescimento da população carcerária brasileira nos últimos anos promoveu negativamente o Brasil ao terceiro lugar no ranking de maior encarcerador, ficando atrás apenas da China e do primeiro lugar, os Estados Unidos.

A maior quantidade de pessoas privadas de liberdade responde por crimes contra o patrimônio. No âmbito do sistema penal, 27,58% das pessoas que cumprem pena privativa de liberdade, referem-se ao crime de roubo, excluído o latrocínio, 24,74% respondem por tráfico de drogas e condutas correlatas, 11,27% aos crimes de homicídio, e 8,63% aos crimes de furto. Ou seja, roubo e furto correspondem juntos a 36% dos casos.

No sistema socioeducativo, é possível ver uma evolução do ato infracional análogo ao roubo nos últimos seis anos, conforme levantamento do SINASE.

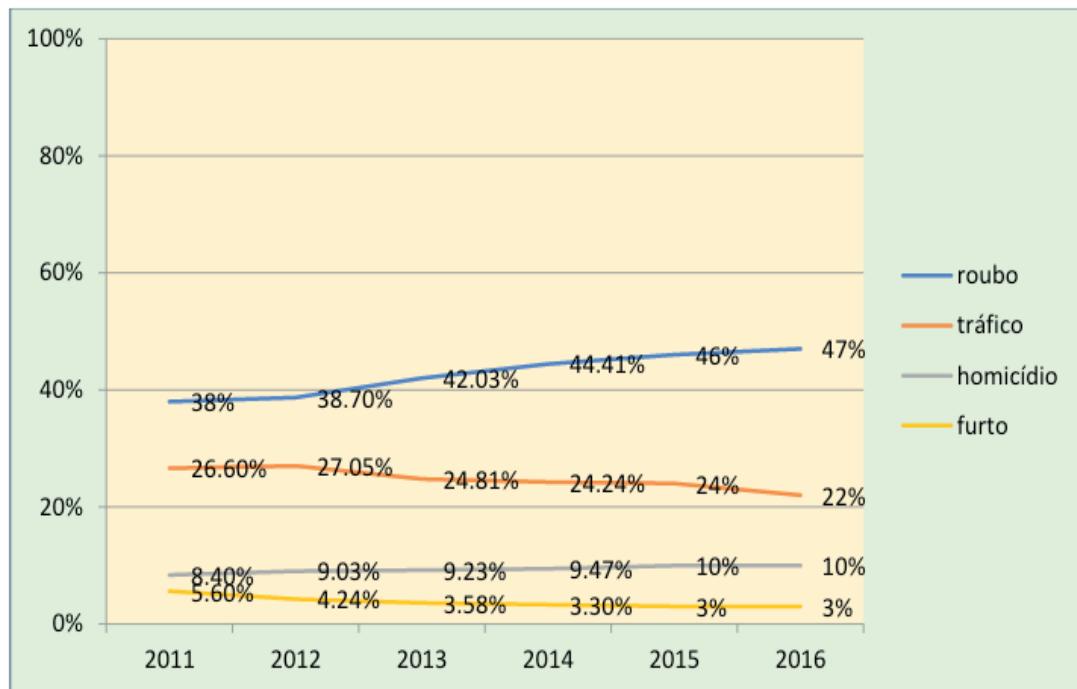


GRÁFICO II–Levantamento do SINASE

Chama atenção o crescimento dos atos infracionais análogos ao roubo praticados nos últimos seis anos, enquanto os demais atos se mantêm estáveis ou em decréscimo. Cumpre destacar que a internação de adolescentes como forma de enfrentar o problema não tem provocado o resultado esperado. Pelo contrário, nos últimos anos, a quantidade de adolescentes internados aumentou assustadoramente, passando de 4245 adolescentes em 1996 para 25929 adolescentes em 2016, um aumento de 500% em 20 anos.

Guadalupe (2017) destaca que, em média, cada adolescente do IASES passou pela delegacia cerca de quatro vezes antes de ingressar no sistema socioeducativo e, estava retornando à instituição, pela segunda vez.

A quantidade de passagens que cada adolescente tem por delegacias antes de ingressar no sistema socioeducativo denuncia que esse ingresso poderia ser evitado caso houvesse uma integração entre as políticas de segurança pública e políticas de assistência social, educacional e de saúde. A ausência do trabalho em rede é um obstáculo à inclusão do adolescente no acesso às políticas públicas. O trabalho preventivo que poderia ocorrer ainda no início do envolvimento do adolescente com as práticas de atos infracionais, deixando de ser realizado, empurra-o para o sistema socioeducativo.

A opção meramente punitivista em resposta ao ato infracional praticado por adolescente ou crime cometido pelo adulto, revela a identidade opressora do sistema capitalista brasileiro. Enquanto, por um lado, esse sistema abnega da obrigação em zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos humanos evitando que atos ilícitos sejam cometidos, por outro, opera de maneira contundente na repressão às ilicitudes que poderiam ter sido evitadas.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões levantadas neste texto, em relação à evolução do sistema penal, apontaram que o principal instrumento ideológico utilizado como resposta ao crime não produziu até o momento a redução da criminalidade. A privação de liberdade, pelo contrário, contribui para o reingresso do indivíduo ao encarceramento. De acordo com o que foi aqui exposto, o que provocou a redução dos atos ilícitos em determinados contextos históricos foi a melhoria das condições econômicas dos estados naquele período.

A manutenção desse falido modelo punitivo sustenta-se em sua base ideológica. Durante séculos as classes dominantes dedicaram-se a fomentar discursos que consolidaram esse espaço como local de destino das classes subalternas, das pessoas que compunham o exército industrial de reserva. Foi assim desde a sua criação e até hoje as portas desse sistema encontram-se abertas para essa parcela da população.

Apesar dos discursos prearem a “ressocialização” da pessoa privada de liberdade, não se identificava nenhuma espécie de trabalho dentro dos presídios junto à pessoa encarcerada que possibilitasse o alcance dessa meta. O que se verificava era a segregação da pessoa submetida a trabalhos forçados ou ao isolamento.

Os dados do sistema socioeducativo revelam a inoperância do estado em lidar com a questão do adolescente que comete ato infracional. O aumento de 500% no número de internação nos últimos vinte anos é um indicativo de que o sistema de justiça brasileiro apresenta um olhar punitivista em relação ao ator de ato infracional. Considerando que a maioria dos atos infracionais refere-se a roubos, medidas socioeducativas menos gravosas poderiam ser aplicadas. A reparação do dano, por exemplo, é uma medida socioeducativa subutilizada em audiências. Seria muito mais educativo, em casos de roubo, já que muitas vezes o objeto é recuperado, construir junto às partes envolvidas, vítima e agressor, um plano de atividades para que o agressor pudesse reparar o dano causado.

A história nos mostrou que o crime é um constructo social e a punição dada a ele também. Neste sentido, para que ocorra uma mudança no atual sistema, é imprescindível que a sociedade se aproprie desse assunto. Discuta a respeito da necessidade ou não de se manter determinados atos criminalizados e debata sobre as constantes propostas de criminalização de novos atos. Além disso, que participe dos espaços que se propõem a discutir o tema do desencarceramento.

Diante do entendimento de que o modelo de responsabilização vigente consolidou-se de forma fracassada, a construção de um modelo novo faz-se urgente e necessário. Ainda, evidencia-se a necessidade de fomentar novas possibilidades e alternativas de resposta ao crime e, sobretudo, buscar estratégias eficazes para sua prevenção.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, Michele. **A Nova Segregação: Racismo e encarceramento em massa.** 1^a Ed. São Paulo. Boitempo, 2017.
- BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução Crítica à Criminologia Brasileira.** 1^a Ed. Revan, 2011.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - **Banco Nacional De Monitoramento De Prisões 2.0,** 2018.
- FERNANDES, Florestan. **A integração do Negro na Sociedade de Classes.** 5^a Edição. Editora Globo. São Paulo 2008.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir.** Petrópolis. 25^a Ed. Vozes, 2002.
- GUADALUPE, Thiago. **Os socioeducandos do Iases: Perfil, percepção e o debate sobre a privação de liberdade.** Biopolítica & Educação em Direitos Humanos, Vitória, v.1, p. 292-315, 2017.
- MARX, Karl. **Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira,** tradução de Daniel Bensaid, Mariana Echalar. 1^a Ed. São Paulo. Boitempo, 2017.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen.** Brasília, Junho de 2016. Disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em 02 de agosto de 2018.
- MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. Levantamento Anual Sinase, 2016. Brasília, 2018.
- RUSCHE, George e KIRCHEIMER, Otto. **Punição e Estrutura Social.** Instituto Carioca de Criminologia. 2^a Edição. Rio de Janeiro. Revan. 2004.

OS DESAFIOS DA INCLUSÃO RACIAL E AS AÇÕES AFIRMATIVAS

Eliaidina Wagna Oliveira da Silva

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia – EMESCAM
Vitória – ES.

Maria José Coelho dos Santos

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia – EMESCAM
Vitória – ES.

Marcelo da Fonseca Ferreira da Silva

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia – EMESCAM
Vitória – ES.

Dora Susane Fachetti Miotto

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia – EMESCAM
Vitória – ES.

Marcelo Plotegher Campinhos

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia – EMESCAM
Vitória – ES.

César Albenes de Mendonça Cruz

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia – EMESCAM
Vitória – ES.

discriminação racial. Aponta-se as providências reparatórias, e, conhecendo sua trajetória, destaca seu crescimento após a constituição de 1988. Conclui-se, afinal que estas discriminações positivas vêm contribuindo para a construção de novas visões, ressaltando as diferenças de cada um e apresentando as qualidades das diversidades como uma forma inclusiva e fundamental para que a redução das desigualdades. Esta se concretizará, de fato, através de uma distribuição socioeconômica mais equânime, e uma educação que viabilize o protagonismo da população negra dentro de seu contexto histórico-cultural.

PALAVRAS-CHAVE: Ações Afirmativas. Racismo. Inclusão.

THE CHALLENGES OF RACILE INCLUSION AND AFFIRMATIVE ACTIONS

ABSTRACT: This article discusses affirmative actions as mechanisms that lead to social inclusion, addressing the origins of these policies as legitimizing a government agenda to combat the effects of racial discrimination. The reparatory measures are pointed out and, knowing their trajectory, they highlight their growth after the 1988 constitution. It is concluded, after all, that these positive discriminations have contributed to the construction of new visions, highlighting the differences of each one and presenting the

RESUMO: Este artigo discute ações afirmativas como mecanismos que conduzem à inclusão social, abordando as origens destas políticas como legitimação de uma agenda governamental combate aos efeitos da

qualities diversity as an inclusive and fundamental way to reduce inequalities. This will, in fact, be realized through a more equitable socioeconomic distribution and an education that enables the protagonism of the black population within its historical-cultural context.

KEYWORDS: Affirmative Actions. Racism. Inclusion.

INTRODUÇÃO

Falar da opressão racial é reportar-se ao Império Português e seu entrelace na construção da história do Brasil escravocrata, erguido através do sangue e suor do povo africano. Sempre esteve muito nítida, a profunda desigualdade racial entre negros e brancos em praticamente todas os âmbitos da sociedade brasileira. E isto é o rebento de mais de quinhentos anos de opressão e/ou da discriminação contra a população negra.

Mas a discriminação contra o negro não é exclusividade da elite dominante, quando a sociedade brasileira como um todo, é temerosa em admitir o preconceito; pois reconhecer o racismo, significa imputar-se na fração de culpa dentro desta marginalização. No conjunto, todos os brancos se beneficiaram, de alguma maneira, na exploração da escravatura e da coisificação das gentes de cor. Assim, o preconceito rácico e seus impactos nefastos, construíram dois exemplares de cidadania nestes territórios: a negra e a branca, que em seu extremo, resulta também em ricos e pobres.

Quando buscamos esse reconhecimento por meio de informes e pesquisas, basta que sejam analisados os índices de desenvolvimento humano (IDH) categorizando por raça, e, evidentemente, vamos constatar que essa divergência é vigente e copiosamente grotesca.

Em um sentido, temos um Brasil branco que não é discriminado racialmente, e do outro lado da via, o Brasil negro, discriminado e segregado, que acumula desvantagens em praticamente todas as esferas do poder político e socioeconômico, notadamente, na educação e no mercado de trabalho. Tudo isto, como sequela de um racismo histórico e institucional.

O intuito é apresentar ao leitor os caminhos inclusivos através das políticas públicas de ações afirmativas ou discriminação positivas, e destacar a sua importância como medidas específicas voltadas à correção das disparidades sociais, diante da insuficiência das ações universais em produzir resultados que integrem as populações negras nos espaços, até então, restritos à elite dominante, notadamente branca.

Ações afirmativas, pois, são providências políticas locais e temporárias, de inclusão social em favor de pessoas pertencentes a grupos historicamente marginalizados pela exclusão socioeconômica e cultural. Trata-se de medidas que visam promover a igualdade substancial e que têm como alvo combater discriminações étnico-raciais, religiosas, de gênero, de credo etc., fomentando a participação de minorias no processo político.

Não obstante, o Brasil seja um país discriminador não declarado, que ao mesmo tempo em que incomoda o dito racista, pratica ações preconceituosas que nos remetem a lembrar da paradigmática conclusão de Florestan Fernandes (2007) sobre os tratos raciais no país, quando epiloga que dentre nós, surgiu uma espécie de preconceito reativo, que se resume ao “preconceito contra o preconceito ou o preconceito de ter preconceito” (FERNANDES, 2007, p. 21).

Então, por meio da história das ações afirmativas será possível conhecer um pouco mais da busca pelo combate às desigualdades de direitos. A discriminação é fato. Mas existe uma grave resistência entre os brasileiros em reconhecer a discriminação que se pratica contra esse grupo racial, e que as disparidades socioeconômicas são os reflexo de sua segregação.

DESENVOLVIMENTO

Embora Freyre (1957) identificasse o preconceito e a desigualdade social no país desde os primórdios da colonização, sua conhecida obra, “Casa Grande e Senzala”, foi estigmatizada com o fardo de proliferar o Mito de Democracia Racial, amenizando os efeitos da escravização. A respeito, Nascimento (2016, n.p.) acusa que “a farsa de Freyre” reveste o racismo numa espécie de malsinado sofisma “gilbertofreyreanos”, para quem as mestiçagens “etnoculturais” não significa aos olhos dos brasileiros, “nenhum repúdio à predominância dos valores culturais europeus na formação brasileira”.

Fernandes (2013) também, confere que apesar de Freyre pincelar o “cadinho das raças” como uma singularidade positiva na harmonia racial brasileira, e modelo de sociabilidade para o mundo, o que a obra “Casa Grande e Senzala” impactou, constitui-se num reforço velado de uma segregação sutil e dissimulada que precisa ser extinta para que se crie um novo de relação racial realmente igualitário e democrático entre negros e brancos.

Das literaturas apontadas, extrai-se que o padrão tradicional brasileiro de relação social, taxada, hipocritamente, de harmoniosa, encoberta a condição do negro como aquele que, democraticamente, teve as mesmas oportunidades que os demais, mas não se esforçou necessariamente. No entanto, o que sabemos é que o preconceito se manteve, e, atualmente, é concebido pelo discurso de que no Brasil não existe preconceito, mas existe é “o preconceito contra aquele que é preconceituoso”.

Joaquim Barbosa (2001), ex-presidente do Supremo Tribunal Federal e único negro que já compôs a Suprema Corte, relatou que foi a emanção das dificuldades culturais das sociedades ocidentais, que levaram à carência da criação de combates à discriminação com políticas públicas visando equilibrar a balança social entre brancos e negros, e que advém, historicamente, da adoção do clássico modelo do Estado Liberal de Direito, cuja alternativa ideológica colocou o direito de liberdade em escala preponderante sobre os direitos de igualdade e de fraternidade.

Segundo o Ministro, por este motivo, desenvolveu-se a ideia de uma paridade formal, uma concepção de que se uma norma positiva prescreve a igualdade de todos perante a lei, isto basta para se fazer justiça. É como se a mera letra de uma lei tivesse o condão de engendrar a uniformidade de direitos sem que fosse necessário o fomento de ações governamentais.

Neste diapasão, Barbosa (2001), admoesta que este modelo de igualdade formal, não reflexiona as singularidades existentes entre os indivíduos, pois se constrói sobre a máxima de que a lei é prescrita para todos e deve então, incorrer nos casos concretos, de modo neutro. Contudo, este sistema acentua as disparidades já existentes, pelo fato de que não se respeitam as diferenças e não se aplicam de forma a considerá-las (GOMES, 2001, p. 86).

Em dimensões mundiais, as ações de políticas específicas tiveram suas primeiras manifestações nos Estados Unidos em 1935, para impedir que nas relações de trabalho, os empregadores exercessem qualquer forma de repressão contra os membros de sindicatos ou de seus líderes, haja vista que os direitos dos empregados e suas condições de trabalho eram as piores possíveis.

Naquele contexto, para combater o tratamento diferenciado dado aos trabalhadores sindicalizados, temos a primeira notícia das Ações Afirmativas, consoante John Skrentny. A ideia básica vem do conceito inglês da “equidade”, ou da administração da justiça de acordo com o que é justo numa situação particular, por oposição a aplicação estrita de normas legais, o que pode ter consequências cruéis (SKRENTNY, 1996, p.6).

De acordo com Souza (2007), podemos apontar como início de ações afirmativas de caráter preventivo e reparatório, os comportamentos de viés discriminatórios, através do instituto conhecido na Europa como discriminação positiva, ou ação positiva, com foco de evitar a discriminação dos trabalhadores sindicalizados. Este foi o estopim para que mais ações fossem movidas contra a discriminação, e a partir de então, observamos as primeiras iniciativas contra a discriminação arraigada nas estruturas sociais, convencionada como Racismo institucional.

Para Jesus (2008) as expressões “ação afirmativa” ou “discriminação positiva” designam experiências que não se restringiram aos EUA: países da Europa Ocidental, Índia, Malásia, África do Sul, Argentina, Cuba, Nigéria, Austrália e Canadá são algumas das nações que as adotaram, planejando, elaborando e desenvolvendo orientações nesse sentido.

Outrossim, também nos Estados Unidos, surgiram ações afirmativas relacionadas à lei de cotas para a entrada de negros nas universidades como uma forma de combater a discriminação naquele país que, por tradição, o público das universidades era unicamente branco, não se admitindo alunos de cor. Em defesa desta políticas, é famosa a pronuncia do ex-presidente dos Estados Unidos, Lyndon Johnson:

Você não pega uma pessoa que durante anos foi impedida por estar presa e a liberta, trazendo-a para o começo da linha de uma corrida e então diz: você está livre para competir com todos os outros e, ainda acredita que você foi completamente justo. Isto não é o bastante para abrir as portas da oportunidade. Todos os nossos cidadãos têm que ter capacidades para atravessar aquelas portas. Este é o próximo e o mais profundo estágio da batalha pelos direitos civis. Nós não procuramos somente liberdade, mas oportunidades. Nós não procuramos somente por equidade legal, mas por capacidade humana, não somente igualdade como uma teoria e um direito, mas igualdade como um fato e igualdade como um resultado (GOMES, 2001, p.57).

No Brasil, o olhar para a políticas específicas aconteceu, inicialmente, de forma deturpada. A título de exemplo, a “Lei do Boi” (Lei n.º 5.465/1968) que vigorou até 1985, garantia, preferencialmente, 50% das vagas de escolas agrícolas e veterinárias, dos ensinos médio e superior dos institutos públicos, àqueles que moravam na zona rural. Para tanto, bastava que morassem em terras rurais, fossem ou não, proprietário das glebas.

No entanto, o governo não buscou a divulgação ampla de quem seriam os beneficiários das vagas reservadas através da legislação que previa vagas das escolas agrícolas e veterinárias, de modo que a camada da população carente pudesse acessar aquele benefício, e a medida foi duramente criticada porque, na prática, beneficiava mesmo, os filhos dos fazendeiros.

Destarte, as políticas públicas adotadas pelos governos noutros tempos, a começar pela própria escravidão, eram voltada unicamente para a elite branca, aumentando o enorme reservatório de favorecimentos dos grupos privilegiados em detrimento das parcelas carentes compostas em sua maioria pela população negra, e num discurso de igualdade de direitos construído dentro de exclusões.

Apenas na década de 90, é que um presidente da República admitiu, publicamente, que somos uma nação racista. Fernando Henrique Cardoso (1997), alertou que os brasileiros insistem numa repetição de discriminações, onde o racismo velado reproduz-se na inaceitabilidade da existência do preconceito. A declaração foi um fato político marcante porque reconheceu a necessidade de mecanismos de contra-ataque, e processos que possam levar a uma transformação, no sentido de uma relação mais democrática, entre as raças, entre os grupos sociais e entre as classes. (CARDOSO, 1997, p.14).

Mas, sem dúvidas, um dos mais importantes marcos na elaboração de políticas antirracistas, foi a “Carta de Durban” (2001), quando na Conferência Mundial de Combate ao Racismo, o governo finalmente reconheceu, no plano internacional, a prática do racismo como forte oponente ao direito de igualdade no Brasil, e comprometeu-se em adotar medidas de discriminação positiva voltadas à erradicação das desigualdades entranhadas em atributos de raça, de etnia e de cor.

Nesta influência, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, instituiu-se o Estatuto da Igualdade Racial, através da Lei n.º 12.288 de 20 de julho de 2010, com a missão

pioneira de não só combater a discriminação racial num campo proibitório e numa perspectiva unicamente penal, mas também com impulso à promoção de ações concretas.

O Estatuto Racial, reconhecendo que o Estado não pode permanecer apartidário diante das desigualdades sociais, foi efusivo ao enfatizar que a igualdade a ser garantida à população negra, é a equivalência de espaços dentro das comunidades, com “igualdade de oportunidades”. Abriu-se caminho para a adoção de uma diretriz político-jurídica focada na inclusão das vítimas da discriminação racial, e no fortalecimento da identidade nacional brasileira.

Surgiu então, grandes avanços nas discussões acerca das discriminações vivenciadas pela população negra, como a ampliação dos campos intelectivos e articulações de providências antirracistas, com inovações normativas de destaque, como Lei n.º 10.639/2003 que incluiu a aprendizagem da história e da cultura afro-brasileira na grade curricular do ensino médio e fundamental, para o fim de ampliar reflexões acerca da formação dos povos brasileiros, com o reconhecimento das diferenças e da importância de que todos se vejam representados sob um enfoque positivo.

Numa cultura particularmente rica na sua multietnicidade, porém empobrecida, na medida em que os negros não sentem o pertencimento de suas ancestralidades nas histórias oficiais, ficando invisíveis nas suas representatividades, e até em suas atuações contra a escravização, a inclusão na mencionada lei, tem o propósito inclusivo, através de uma mudança da cultura discriminatória. Assevera-se num movimento de superação da autonegação identitária dos povos negros, porque numa nação multirracial, a história do Brasil inaugura-se com os portugueses em solo brasileiro, e camufla os colonizadores como os agentes de destaque na construção da identidade brasileira que até hoje, menospreza a participação dos africanos.

E foi neste ambiente por resultados concretos no campo da oportunidade de direitos, que a Lei Estadual nº. 4.151/2003 do Rio de Janeiro foi pioneira ao estabelecer cotas para negros, pardos e alunos de escolas públicas nas universidades públicas daquele Estado. Nesta corrida por ações afirmativas concretas, a Universidade Estadual do Rio de Janeiro e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (FERES; DAFLON, 2015, p. 97), foram instituições que se destacaram pelo pioneirismo no combate das discriminações, com a adoção das cotas para negros nas universidades públicas.

Finalmente, no governo Dilma Rousseff, foi sancionada a chamada Lei de Cotas, Lei n.º 12.711/2012 que expandiu esse sistema de reservas sociais e raciais a todas as instituições de ensino público federal. Diga-se que de todas as políticas inclusivas implantadas até então, nenhuma havia suscitado mais polêmica em todos os setores, do que as reservas de vagas para negros da universidades e escolas públicas.

Mas as polêmicas trouxeram ao debate das mídias, a questões racial que ganhou com a visibilidade, mais fôlego e forte aderência no campo intelectual. E com os debates, houve fortalecimento das demandas sociais que se foram incorporadas ao

mundo jurídico. Mais leis foram adicionadas aos depósitos normativos direcionados a eliminar as desigualdades existentes com relação a raça.

Inaugurou-se, com excessivo atraso, a Era Moderna das Ações Afirmativas no Brasil, que sob a égide da Constituição Federal de 1998, no seu artigo terceiro, declara, expressamente, dentre seus objetivos fundamentais, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Cabendo ao governo brasileiro, por força de imposição constitucional, a promoção de medidas que alcancem o bem coletivo como um todo, sem preconceitos de raça, ou qualquer outra discriminação, com a finalidade de construir uma nação justa e solidária, sem a qual, não se alcança o desenvolvimento nacional.

Em vista disso, as ações afirmativas, por sua natureza de políticas específicas voltadas para grupos desprestigiados, encontram reflexão na atmosfera constitucional, com a exigência da Carta Política, de que o Estado adote medidas concretas, tendentes a reduzir as injustiças sociais, promovendo o bem de todos sem preconceito de credo, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outros aspectos de discriminações.

E neste caminho, foram crescentes as ações de políticas públicas destinadas a promover a cultura negra e reafirmar as ações discriminatórias positivas, com o intuito de haver o respeito à negritude, com grande demanda na afirmação da cultura afro, e da contribuição desta para o país, buscando a compreensão de que, independente da raça de cada indivíduo, as pessoas são iguais, com os mesmos direitos, e logo, as honras são devidas a todas as raças na construção da identidade nacional.

A ideia de que a ação afirmativa ameaça a identidade nacional é devido a suposta tradição nacional de mestiçagem, como um valor que integra as pessoas e harmoniza as diferenças, produzindo uma sociedade sem conflito racial, discriminação ou racismo (Zahur, 2007; Benjamin, 2007; Pinto de Góes, 2007; Vainfas, 2007). Esta ideologia, no senso comum do brasileiro, virou um discurso arraigado sobre a identidade nacional do país, em oposição às interpretações anteriores que explicavam o atraso do país como resultado da miscigenação (SKIDMORE, 1976, p.91 apud. MOSMA, 2017, p. 14).

A análise das principais ações afirmativas instituídas no Brasil, em prol da igualdade real da população afrodescendente, demonstra que apesar do avanço que elas trouxeram, ainda não foi possível superar o preconceito social latente e, por isso, existe um longo caminho a ser percorrido até o alcance da equidade.

É comum ouvir brasileiros afirmando que não têm preconceitos com relação a esses grupos, mas criticam, contundentemente, as cotas para afrodescendentes nas universidades. Além disso, o uso ainda comum de expressões como: “negro de alma branca”, “negro por fora” e “nem parece negro”, prova o quanto de preconceito ainda existe no Brasil (FERNANDES, 2007, p.123).

Santos (2015) cita o exemplo do que acontece na UERJ. Destaca que, por ser uma das instituições mais procuradas por estudantes com alto poder aquisitivo e que, em sua maioria, vêm de escolas particulares, acaba gerando grandes conflitos entre

estes alunos e aqueles que ingressam na universidade através dos sistemas de cotas

Observa-se que mesmo diante de um direito previamente estabelecido em lei, os alunos que ingressam através de sistema de cotas em universidades acabam sofrendo algum tipo de preconceito. Santos (2015) considera que esta realidade demonstra o quanto ainda estamos presos ao passado em termos de rivalidade entre classes sociais e raças.

Na verdade, o sistema de cotas é uma forma de o governo compensar os erros cometidos contra estas etnias no passado. Hoje em dia, graças a estas leis, os alunos negros e de famílias pobres estão ingressando em universidades, em cursos como medicina, engenharia, direito e outros, o que antes desta lei era algo, praticamente, impossível devido a situação de desigualdade e de desvantagens da classe menos favorecida.

Carvalho (2016) destaca que entre os anos de 2010 e 2012 foram intentadas diversas demandas judiciais contra atos administrativos da Universidade Federal do Maranhão, com ações que vão contra os princípios e diretrizes estabelecidos a partir da implementação da política de cotas raciais na instituição.

No entrecruzamento do campo jurídico e acadêmico, pudemos constatar as causas e efeitos da judicialização das cotas socioraciais da UFMA. As causas, apresentadas ao longo do texto, podem ser divididas em dois blocos: as explícitas e as implícitas. Expressamente, as demandas judiciais foram intentadas por duas razões: a ausência de critérios claros, nos editais, sobre como a CVM (Comissão de Validação de Matrículas) analisa os pedidos de ingresso na instituição, na modalidade escola pública/negro; e a inexistência de justificativa da banca de verificação nos pareceres de inaptidão (CARVALHO, 2016, p. 33).

Nesta acepção, é preciso levar em consideração a importância de definir melhor os critérios, por parte da Comissão de Validação das Matrículas, no sentido de analisar de forma eficiente, os pedidos de ingresso nas instituições universitárias na modalidade escola pública/negro, conforme declara Carvalho (CARVALHO, 2005, p. 21).

Guarnieri e Silva (2017) salientam que tinham os que criticavam a constitucionalização do sistema de cotas, os quais tinham como justificativa, “a inexistência biológica das raças; caráter ilegítimo das ações de “reparação” aos anos causados pela escravidão em tempo presente sob o risco de acirrar o racismo no Brasil”. Havia aqueles que eram favoráveis nesta discussão, eram aqueles que acreditavam que as “ações afirmativas atuariam como alternativa para a busca de igualdade através da promoção de condições equânimes entre brancos e negros” (GUANIERI, SILVA, 2017, p. 185).

O Juiz federal, William Douglas (2013), conhecido pela crítica em torno do sistema de cotas explica os motivos que o levou a mudar a posição. Para o Magistrado, mais do que argumentos jurídicos, a mera constatação diária, na sua lida na magistratura, de negros em maior números nos bancos dos réus e nas cadeias públicas; como também de crianças negras em situações de riscos, foi o que lhe saltou aos olhos, a

necessidade de uma mudança de paradigma com um urgente apoio público às cotas.

Nisto o togado desafia os seus pares, pessoas brancas de classe social elitzada, que façam uma reflexão, e observem nos bairros onde moram, nos locais que frequentam, e se poderão encontrar neles, pessoas negras em condições de igualdade, que não sejam o porteiro, o motorista, o servente ou a empregada doméstica.

Assim, é fundamental que seja crescente o desenvolvimento de ações positivas nas políticas públicas, para que as pessoas, ao conviverem com as diversidades, compreendam que a discriminação é o maior entrave para a construção de uma sociedade justa. Portanto, é importante a adesão dos movimentos de luta neste pleito, como o caminho mais sensato para se criar meios de inclusão e combate ao preconceito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que, as ações afirmativas vieram tarde, diante da historicidade escravocrata e dos contrastes socioeconômicos, divisor de brancos e negros, mas ainda é possível uma mudança de paradigma. Não obstante, os debates e ebullições em torno de suas aplicabilidades, a polêmica em si, em torno deste direito de inclusão social, já é o testemunho mais evidente da face racista de um Brasil que teve a sua história traçada com a ideologia do grupo dominante.

Contradicitoriamente, a sociedade brasileira que se autodenomina, democraticamente racial, não teve, em relação às políticas públicas voltadas aos interesses das classes dominantes ao longo da história (desde a subjugação negra; o favorecimento da mão-de-obra imigrante; a “Lei do Boi” e outros), a mesma efervescência que as Leis de Cotas polemizou nas relações sociais, com impacto em todos os setores do corpo coletivo.

Contudo, a concretização destas políticas de discriminações positivas, encontram seu maior obstáculo, no revanche das classes dominantes que teimam em admitir que suas posturas são racistas e as que disparidades socioeconômicas existentes entre negros e brancos, é o fruto da conversão das diferenças em desigualdades; e que estas discrepâncias socioeconômicas não acarretam danos somente à população negra, mas se volta à sociedade brasileira como um todo, na medida que empeira o Brasil de alcançar o desenvolvimento na sua plenitude, como nação efetivamente democrática.

A tarefa de combater o racismo através de discriminações positivas, é um desafio que implica em riscos porque se envolve num ambiente de interesses antagônicos. Todavia, embora polemizadas por divergências de opiniões, tanto no senso comum quanto no espaço intelectual, apresenta-se como necessária nas buscas concretas da igualdade material. Ainda mais que, num primeiro momento, as constatações são de que as ações afirmativas vêm operando evidentes transformações no perfil acadêmico e da sociedade como um todo.

As resistências contra as políticas direcionadas às correções das injustiças históricas sofridas pelos negros, numa sociedade com tamanhas disparidades sociais, não se têm reduzidas sem que haja movimentos de contra-resistências numa tentativa de mudanças. Conquanto, das ações afirmativas extraí-se a legitimação de sua instrumentalidade, como um meio de sanar os problemas que incompatibilizam a meritocracia, nas conquistas do mercado de trabalho.

Verifica-se que o país vem evoluindo bastante na criação de políticas públicas específicas que eliminem os preconceitos culturais e as diferenças sociais e econômicas, de modo a garantir que todos os brasileiros, tenham chances equivalentes nas conquistas de seus espaços, fazendo da meritocracia um discurso mais genuíno.

Neste cenário, a luta pela igualdade racial, instrumentalizada por meio das ações de discriminação positivas, é um direcionamento apropriado para a redução das disparidades raciais, diante da insuficiência das políticas públicas que não conseguem contemplar as singularidades e vulnerabilidades de grupos sociais, historicamente marginalizados, como foram os negros.

Esta marginalização dos corpos negros, é que justifica a reivindicações dos movimentos. Almeja-se condições de acesso, ao igual direito de ser desigual nas diversidades, sem que estas características se constituam nas disparidades e na segregação, das disponibilidades dos mecanismos de construção de suas prosperidades, sejam elas, econômicas, sociais, culturais, históricas e espirituais ao alcance de todos.

Porém, nenhuma medida governamental tem o potencial de exterminar o racismo, porque a segregação é da cultura do mercado predatório, que coisifica vidas humanas, em favor das vantagens do poder político; mesmo quando o proveito vem com a subjugação e a exclusão de grupos em vulnerabilidade. De toda sorte, as discriminações positivas, tem a prerrogativa de se disponibilizarem como um instrumento de proteção contra a marginalização causada por estas práticas raciais

Mas apesar das conquistas vivenciadas no campo educacional, cultural, político, com reflexo na seara socioeconômica, muito caminho ainda se tem de percorrer até a efetivação da igualdade entre todos. Mas sem dúvidas, o que as trilhas abertas com as políticas de discriminação reversa, trouxe de mais positivo, foi a efervescência dos questionamentos prós e favoráveis, tirando “a poeira debaixo do tapete” para que se revele a real face do brasileiro, impulsionando os novos questionamentos.

É importante que as discussões sejam desenvolvidas com produções intelectuais que possa impactar no seio da sociedade produzindo efeitos; e a tal ponto, que os grupos oprimidos, não mais necessitem de discriminações positivas para vivificarem suas representatividades. E que os brasileiros, ao conviverem com os diferentes, compreendam que o preconceito arrasta a sociedade por inteiro, para um abismo de segregação da diversidade, numa histórica padronização das relações sociais, que empobrece a identidade nacional.

Ao tratarmos as ações afirmativas, estamos na articulação de medidas capazes

de colocar o negro em igualdade com os demais membros da sociedade. Objetiva-se, sanar as diferenças sofridas durante séculos de discriminação, e que ainda permanecem na estigmatização, porque nesta segregação tem-se o maior bloqueio para que o Brasil seja uma nação, efetivamente, democrática.

REFERÊNCIAS

- BORGES, Wanja. **Lei de Cotas:** Entenda como funciona. 2016. Disponível em: <https://vestibular.mundoeducacao.bol.uol.com.br/cotas/lei-cotas-entenda-como-funciona.htm>. Acesso em 19 de fevereiro de 2019.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Pronunciamento do Presidente da República na Abertura do Seminário **Multiculturalismo e Racismo**. Em: SOUZA, Jessé (org.). Multiculturalismo e Racismo. Uma Comparação Brasil-Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos**. 2ed. São Paulo: Global. 2007.
- FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. volume I, 3^a ed. São Paulo: Editora Ática, 2008.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala**. Lisboa, Livros do Brasil. 1957.
- GUARNIERI, Fernanda Vieira; SILVA, Lucy Leal Melo. **Cotas Universitárias no Brasil:** Análise de uma década de produção científica. Psicologia Escolar e Educacional, SP. Volume 21, Número 2, maio/agosto de 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pee/v21n2/2175-3539-pee-21-02-00183.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2019
- GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. O direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Em 2014, 58,5% dos estudantes de 18 e 24 anos estavam na faculdade. 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/educacao-e-ciencia/2015/12/numero-de-estudantes-universitarios-cresce-25-em-10-anos>. Acesso em 23 de maio de 2018.
- JACCOUD, L. **O combate ao racismo e à desigualdade**: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. et al. As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição, Brasília: IPEA, 2009.
- JESUS, Fabiane Teixeira de. **QUEM É NEGRO NO BRASIL?** Uma análise discursiva de artigos que versam sobre a adoção de “cotas” em universidades públicas. UNICAMP, São Paulo, 2008. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/269025/1/Jesus_FabianeTeixeirade_M.pdf. Acesso em 17 de fevereiro de 2019.
- NASCIMENTO, Abdias. **O GENOCÍDIO DO NEGRO BRASILEIRO:** Processo de um Racismo Mascarado. São Paulo - SP: Produção de ebook da Editora Perspectiva, 2016.
- SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. **Ação afirmativa e políticas de cotas:** reflexões e críticas. Rev. bras. Ci. Soc. vol.30 no.88 São Paulo, 2015.
- SOUZA, Arivaldo Santos. **Ações Afirmativas:** origens, conceitos, objetivos e modalidades, UFBA, Bahia, 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9487/acoes-afirmativas>. Acesso em 7 de março de 2019.

REFUGIADOS CONGOLESES: A EVIDENCIACÃO DO RACISMO NO BRASIL

Suellen Felix Nascimento

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Pós-graduação Serviço Social PUC-RIO – Rio de Janeiro.

RESUMO: O debate acerca do aumento das correntes migratórias tem se tornado cada vez mais recorrente no Brasil, sobretudo no que tange ao crescimento do número de refugiados e solicitantes de refúgio recepcionados no território nacional. Nesse artigo serão apontadas as dimensões e barreiras vividas pelos refugiados oriundos da República Democrática do Congo inseridos no Rio de Janeiro.

PALAVRAS-CHAVE: Refugiados congoleses; Migração; Racismo.

CONGOLESE REFUGEES: EVIDENCE OF RACISM IN BRAZIL

ABSTRACT: The debate about the increase in migratory flows has become increasingly recurrent in Brazil, especially with regard to the growth of the number of refugees and refugee applicants received in the national territory. This article will point out the dimensions and barriers experienced by refugees from the Democratic Republic of Congo in the State of Rio de Janeiro.

KEYWORDS: Congolese refugees; Migration; Racism.

INTRODUÇÃO

O atual êxodo humano tem sido matéria no mundo contemporâneo e vem se tornando alvo de sistemáticos debates nas mais variadas áreas de conhecimento, nacional e internacionalmente, já que vivenciamos a maior crise humanitária desde a II Guerra Mundial (1939-1945), no que tange ao processo de deslocamento humano.

Segundo o relatório anual “Tendências Globais” (Global Trends) das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), até o final do ano de 2018 havia aproximadamente 70,8 milhões de deslocados em todo o mundo. Por dia, são 44 mil pessoas obrigadas a abandonar sua pátria em decorrência de diferentes tipos de conflitos. Dos 70,9 milhões, 25,9 milhões são de refugiados — 52% são crianças e adolescentes — e 2,8 milhões aguardam o reconhecimento de sua condição de refúgio. O ACNUR afirma ainda que grande parte dos refugiados e solicitantes de refúgio (84%) encontram-se em países de renda mediana ou baixa. Em média, 9 em cada 10 dos refugiados são acolhidos por países em desenvolvimento, e que aproximadamente 692 mil estão apenas no continente americano (ACNUR, 2018; Ipea, 2017). Os números dão a dimensão do panorama contemporâneo, além de sinalizarem para o mundo a necessidade de

debater sobre as diásporas nos dias atuais.

No Brasil, o contingente de refugiados ainda é modesto se comparado com o número de migrantes residentes nacionalmente ou espalhados por diferentes países pelo mundo. No entanto, nos últimos anos podemos observar um aumento expressivo do número de refugiados e solicitantes em território nacional. De acordo com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), no ano de 2010 o Brasil contabilizava 966 solicitações de refúgio. Sete anos depois, esse número cresceu exponencialmente, atingindo a marca de 33.866 solicitações de refúgio de diversas nacionalidades. O CONARE ainda aponta que até o final do ano de 2017, 86 mil solicitações de refúgio estavam submetidas a trâmite, e apenas 10.145 haviam sido reconhecidos pelo governo brasileiro com o status de refugiados, de 82 nacionalidades diferentes (CONARE, 2017; SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017).

A magnitude da situação vivida pelos refugiados em todo o mundo tem sido matéria incansável de diversos meios de comunicação, tanto nacionais como internacionais, expondo a dimensão e a gravidade da situação vivida por milhares de pessoas que se utilizam de rotas marítimas ou terrestres como a única alternativa para escaparem da guerra, da pobreza e das perseguições religiosas ou políticas que devastam os seus países de origem. Em setembro de 2015, o mundo se estarreceu com a chocante imagem do menino sírio morto numa praia da Turquia, ele se tornou símbolo da atual crise migratória.

Ao mesmo tempo, são exíguas — ou quase nulas — as informações acerca da grave situação na qual a República Democrática do Congo (RDC) vive há alguns anos. Nos grandes meios de comunicação — tanto televisiva quanto impressa — nada se vê a respeito, é como se o problema não existisse, não atingisse a consciência popular. Ou pior, como se a comunidade internacional não se importasse com o que acontece com o país e seus habitantes.

Segundo o ACNUR, 4 milhões de pessoas foram forçadas a fugir de suas casas em decorrência dos conflitos ocorridos no país. Apenas no ano de 2016, 4,49 milhões de congoleses haviam se deslocado internamente e 680 mil foram para países vizinhos. Só dos conflitos ocorridos desde agosto de 2016, mais de 3 mil pessoas perderam suas vidas. Desde 1996, cerca de 6 milhões de pessoas morreram nos conflitos existentes no país, na sua maioria mulheres e crianças. Milhares vivem na extrema miséria, em condições adversas, e dezenas de milhares de mulheres de todas as idades são sistematicamente violentadas como estratégia de guerra, contribuindo para que o Congo seja considerado o pior lugar no planeta para se nascer mulher.

A República Democrática do Congo é o terceiro maior país do continente africano, com 2,34 milhões de quilômetros quadrados de extensão territorial. Serrano e Munanga (1997) afirmam que, em solo congolês, é possível encontrar uma diversidade de riquezas naturais e minerais. Grande parte dos principais minerais essenciais para a produção dos diversos aparelhos eletrônicos usufruídos na atualidade são extraídos do Congo, tais como: cobalto, estanho, cobre, tungstênio, entre outros. O país produz,

por ano, cerca de 1 bilhão de dólares apenas em ouro, e além disso a R.D.C dispõe de uma grande reserva hídrica, sendo metade de suas leivas ocupadas por florestas e contribuindo para que seja visto como um espetáculo geológico pelas grandes riquezas de minérios existentes em seu solo.

Em contrapartida, o Congo ocupa os piores lugares nos rankings mundiais, no que se refere ao desenvolvimento humano. O elevado grau de desigualdade social e miséria no país o colocava, em 2014, na 176^a posição entre os 187 países do ranking mundial no Índice de Desenvolvimento Humano — IDH, medido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD, evidenciando o colapso enfrentado pelo país africano (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2014).

No Brasil, a República Democrática do Congo ocupa o segundo lugar (13%) no ranking de nações originárias na concessão de refúgio em território nacional, ficando atrás apenas da Síria (39%) (CONARE, 2017). De acordo com o ACNUR Brasil e a Cáritas Arquidiocesana do Estado do Rio de Janeiro, desde 2003 a comunidade congolesa vem significativamente crescendo nos últimos anos, sobretudo no Estado do Rio de Janeiro, no qual os congoleses são a segunda maior comunidade africana — através apenas de Angola — de refugiados. Enquanto no ano 2000 a comunidade congolesa representava apenas 1,5% do total dos estrangeiros recenseados no estado (CENSO, 2000), em 2008, o Rio de Janeiro era o principal receptor de solicitantes de refúgio oriundos do Congo. Em 2014 eles já somavam 36% do total de estrangeiros. E apenas no primeiro trimestre de 2016, 55% das novas chegadas ao Rio de Janeiro correspondiam a indivíduos originários do país africano (CÁRITAS, 2016).

Notadamente, é através da apreensão do complexo contexto sócio-histórico vivido pela R.D.C que nos possibilita fornecer subsídio suficiente para entendermos os componentes motivadores que obrigam milhares de pessoas a abandonarem a sua pátria e requisitarem refúgio em outro país — algumas das vezes desconhecidos pelos próprios. Ademais, tais elementos se mostram essenciais para compreender o avanço das correntes migratórias de congoleses no Brasil.

Dentro da amplitude e diversidade existente no grupo de refugiados e solicitantes de refúgio recepcionados em território nacional, este estudo elegeu analisar os sujeitos — solicitantes de refúgio e refugiados — oriundos da República Democrática do Congo por dois objetivos principais. Primeiramente, em função da escassa produção de informações sobre a alarmante situação enfrentada pelo referido país. O segundo argumento que sustenta a escolha do citado grupo como objeto de análise decorre de duas circunstâncias: o recorte geográfico balizado na pesquisa que sustenta a produção desse artigo — o Estado do Rio de Janeiro — e a expressiva presença de congoleses no estado fluminense.

As questões que perpassam a temática de refúgio

A expansão das correntes migratórias e principalmente o aumento no processo de solicitações de refúgio no território nacional contribuem para que inúmeros questionamentos e reflexões sejam produzidos sobre a importância do fomento deste debate na atualidade.

Embora o Brasil ainda receba uma ínfima parcela de solicitantes de refúgio, se comparado com outras nações, o alargamento das restrições para o ingresso deste grupo social nos países europeus e nos Estados Unidos tem contribuído para que os indivíduos recorram a outras rotas e alternativas. Apenas no ano de 2017, 6,3 milhões de pessoas foram obrigadas a deixar a Síria em decorrência dos conflitos ocorridos no país (ACNUR, 2017). Apenas entre janeiro e setembro de 2017, cerca de 48.550 venezuelanos fugiram do seu país de origem e solicitaram refúgio no mundo. Só no Brasil estima-se que haja 30 mil venezuelanos (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017). Esse contingente alarmante demonstra que a presença contínua de longas situações de guerras, conflitos religiosos ou políticos, são apenas alguns dos motivos para o êxodo humano na contemporaneidade.

No entanto, é importante que inicialmente que se explice o que é refúgio, para que posteriormente possa se definir o que é refugiado. É primordial que se desenvolva uma distinção entre os conceitos de refugiados e migrantes, já que ambos possuem conotações diferentes e os Estados/Nações os concebem de formas distintas.

O termo refugiado tem sua origem etimológica no latim *refugere*, formado por *re* (intensificativo) mais *fugere*, de fugir. Já a palavra migração vem de *migrare* (latim), trocar de posição, mudar de residência. Os migrantes são definidos como aqueles que se deslocam com o objetivo de trabalhar ou de residir. Os imigrantes (de *immigrare* “passar por”, in-, “para dentro” mais *migrare*) são os indivíduos que vieram do exterior.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) define a migração:

Processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que comprehende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos (OIM, 2009, p. 42).

E os migrantes são “pessoas que deixam os seus países de origem ou residência habitual, para se fixarem, permanente ou temporariamente, noutro país” (OIM, 2009, p.44). Embora a existência das correntes migratórias seja tão antiga quanto a própria história da humanidade, Ramos (2011) salienta que até o século XX, não havia definição para aqueles que fugiam do seu país de origem motivados por temores odiosos ou de raça, religião, nacionalidade, posicionamento político e guerras. Apesar da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, já determinava que:

- a) Toda pessoa vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar asilo em outros países.
- b) Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas (Artº XIV, ONU, 1948)

Foi apenas em 1951, com a aprovação da Convenção de Genebra que o conceito de refugiado foi consolidado. A referida Convenção é tida como um importante normativo internacional e ressalta também a necessidade do reconhecimento da prática harmônica dos movimentos migratórios em todo o mundo (RAMOS, 2011, p. 24-30).

A OIM define refugiado como:

Pessoa que receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país" (Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, Art.º 1.º - A, n.º 2, de 1951, com as alterações introduzidas pelo Protocolo de 1967) (OIM, 2009, p.64).

Ainda que a realidade de alguns migrantes em sua terra natal possam se aproximar ou assemelhar a situação dos refugiados — contribuindo para inviabilizar sua permanência na localidade —, não é possível afirmar que haja uma homogeneidade entre os dois grupos sociais. Uma vez que os refugiados e solicitantes de refúgio possuem o determinante da coerção e da violação aos direitos humanos, que os obrigam a deixar o seu país de nacionalidade, ao mesmo tempo os impede de retornar. Embora ambos tenham sido coagidos a abandonar o seu país de origem, o propósito fundador que os impulsionam a deixar sua terra natal apresentam elementos distintos. Os refugiados têm em sua base fundante a violação dos direitos humanos e a sua dignidade humana posta em risco. Sendo em muitos dos casos a única alternativa encontrada por eles, visto que saem do seu país de origem com uma meta: preservar sua liberdade, garantir sua segurança e assegurar sua vida. Portanto, dada a dimensão da situação vivida pelos refugiados em todo mundo, é fundamental que esta diáspora não seja compreendida como simples feito da vontade ou escolha do ato de migrar, mas sim como a única alternativa por eles encontrada para assegurar sua vida.

A persistente insegurança no mundo contemporâneo frente à mobilidade humana tem contribuído para que os organismos internacionais sejam pressionados a buscar soluções adequadas e, principalmente, a fornecer proteção ao grande número de refugiados e deslocados em todo o mundo. Nessa perspectiva, nos últimos anos diversos países vêm produzindo, no âmbito normativo legal de cada Estado/Nação, os mais variados aparatos legais, alguns mais protetivos e outros mais restritivos.

O Estado brasileiro é tido internacionalmente como um precursor, no que se refere à proteção dos refugiados. No entanto, desde que o atual presidente Jair Bolsonaro

foi eleito em 2019, anunciou que deixaria vários tratados internacionais, inclusive, o Pacto Global de Migração — que impacta diretamente no ingresso de refugiados no Brasil. Importantes atos normativos implementados no país, tais como o Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474, de 1997) e a Nova Lei de Migração (13.445, de 2017) podem ser amplamente afetados, além de contribuir concomitantemente para o agravamento da complexa realidade vivenciada pelos refugiados, solicitantes de refúgio e migrantes inseridos na sociedade brasileira.

Sabemos que são inúmeras as barreiras a serem derrubadas para que os refugiados sejam verdadeiramente compreendidos como sujeitos de direito no país e para que tenham os seus direitos salvaguardados. As dificuldades são diversas e perpassam diferentes níveis da esfera social, desde dificuldades culturais, linguísticas, de inserção no mercado de trabalho, racismo, burocracia e ausência ou desconhecimento dos direitos da população refugiada, contribuindo para que estejam nas camadas mais empobrecidas do território nacional.

O racismo na sociedade brasileira: a descoberta para os refugiados congoleses

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população negra é predominante entre os habitantes no Brasil. São também os negros os que mais ocupam o sistema carcerário brasileiro, são as maiores vítimas dos genocídios presentes nas favelas cariocas, e os que vivem principalmente nas periferias em condições precárias e subumanas. No entanto, há quem se certifique de que o Brasil não é um país racista, sendo a sociedade brasileira uma nação livre de preconceitos. Marilena Chauí (1997) afirma que o Brasil convive nos dias atuais com a ideologia “fruto e mito de uma democracia racial”, que resulta da negação da discriminação racial no território nacional, mas que, no entanto, é facilmente desestruturada quando analisamos a desigualdade racial e social presente na composição da sociedade brasileira.

De acordo com estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), divulgado no segundo semestre de 2017, os grandes centros urbanos — São Paulo (52%), Rio de Janeiro (17%) e Paraná (8%) — são os principais destinos buscados pelos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil. Sinalizando que a busca e a concentração nas grandes metrópoles ainda representa uma imagem de melhores oportunidades de emprego e estudos. Nos quais, munidos de esperança, os solicitantes de refúgio e refugiados se empenham em encontrar ofícios que os possibilitem recomeçar. No entanto, embora a Coordenação Geral de Imigração — CGIg aponte que as novas correntes migratórias representam uma força de trabalho altamente qualificadas, inclusive com nível superior completo (59,9%), muitos dos trabalhos destinados e preenchidos pelos refugiados e solicitantes, e sobretudo aos congoleses, são os que envolvem tarefas e serviços braçais, com jornadas quase

sempre extensas e exaustivas. E é justamente nesse momento que os refugiados congoleses descobrem que sua identidade racial é mais uma barreira a ser derrubada.

A partir da inserção em diferentes espaços urbanos os refugiados congoleses revelam a descoberta do racismo e do preconceito no Brasil, algo considerado novo por eles, já que na República Democrática do Congo a população é majoritariamente composta por negros, e, portanto, essas condutas não são tão comuns. Em grande parte são os próprios brasileiros que os alertam sobre possíveis atitudes racistas, já que é difícil para eles conseguirem perceber que estavam sendo alvo de racismo ou preconceito.

A PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e o IBGE no ano de 2017 publicaram uma pesquisa que aponta que a população negra era a que mais tinha dificuldade de conseguir emprego, sendo também esse grupo étnico os que recebiam os salários mais baixos. De acordo com os dados apresentados por este levantamento, no 3º semestre trimestre do ano de 2017, a porcentagem de brancos desempregados era de 9,5%, enquanto os negros atingiam a marca 14,4% de desempregados. Ao ano eram 13 milhões, sendo 64% deles negros. Sendo 76% da população negra a parcela mais pobre do país (PNAD, 2017). Além disso, é também a população negra a maior vítima da criminalização e do genocídio presente nas favelas cariocas, além dos afrodescendentes serem a maior parcela da população carcerária brasileira (67%). Apenas no Rio de Janeiro, 71,6% dos presos são negros, e em âmbito nacional eles representam 2/3 da população carcerária (INFOOPEN, 2014, p.51).

Estes condicionantes se revelam como componente central no processo de estruturação da desigualdade social e racial deste país. De acordo com estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento — PNUD, a renda média da população branca (R\$1.097,00) no Brasil é mais do que o dobro da população negra (R\$ 508,90), evidenciando inclusive a dificuldade do ingresso desse grupo étnico ao mercado de trabalho (PNUD, 2017, p.15).

Entre os anos de 2014 e 2015, o Instituto ETHOS desenvolveu um levantamento com as 500 maiores empresas no país, com intuito de conhecer o perfil social, racial e de gênero dessas instituições. O estudo conseguiu constatar que apenas 4,4% dos grandes postos executivos das 500 maiores empresas do Brasil são ocupados por negros, embora 55% da população brasileira seja composta por este grupo (Instituto ETHOS, 2015). Ou seja, é nesse panorama de racismo estrutural que os refugiados congoleses se inserem no território nacional, e se deparam não apenas com as dificuldades em comunicar-se — em função do idioma — ou em decorrência da falta de conhecimento sobre o país e das diferenças culturais existentes entre os dois países, mas esbarram também com a descoberta do preconceito no Brasil. E juntamente com os brasileiros negros, são desafiados diariamente a enfrentar e, principalmente, a derrubar os diversos obstáculos postos por uma sociedade desigual e injusta.

É possível observar no Estado do Rio de Janeiro que enquanto os refugiados sírios se localizam principalmente nos bairros de Botafogo (Zonal Sul) e Tijuca (Zona

Norte), os refugiados oriundos do Congo se agrupam sobretudo em regiões mais afastadas do centro das cidades, muitas das vezes residindo em áreas extremamente precárias, em comunidade de baixa renda e com alto índice de violência urbana. Os congoleses se encontram nos bairros da Zona Norte e na Baixada Fluminense (Brás de Pina, Barros Filho, Gramacho (Duque de Caxias) e Jardim Catarina (São Gonçalo)).

Ou seja, grande parcela dos solicitantes de refúgio e refugiados congoleses está assim como a população negra brasileira inserida e ocupando a base da pirâmide social nesse país.

Não podemos e não devemos esquecer os mais de três séculos de escravidão vividos no Brasil, e que ainda hoje verificamos suas profundas marcas deixadas no íntimo da nossa formação social e, sobretudo, para que o imaginário acolhedor e a estrutura social baseada numa sociedade que nega suas condutas racistas sejam desmanteladas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou apresentar as dimensões do racismo na sociedade brasileira através da perspectiva dos refugiados e solicitantes de refúgio oriundos da República Democrática do Congo inseridos no espaço urbano da metrópole fluminense.

São diversas as circunstâncias e contextos vividos pelos refugiados no processo de sua inserção na sociedade brasileira e muitas delas podem ser revelas como barreiras que os impedem de acessar os direitos constituídos a eles. Burocratização nos processos administrativos, barreiras atitudinais, ausência de políticas públicas específicas para atender suas demandas, xenofobia e o preconceito constituem-se apenas como alguns pontos expressos na sociedade brasileira e vivenciados pelos refugiados e solicitantes de refúgio. A negação ou a inexistência de direitos sociais básicos presentes no estado fluminense se expressa mediante à deficiência de programas ou projetos estatais para acolher e atender os solicitantes e refugiados, colaborando diretamente para ampliar a vulnerabilidade desse grupo social, e para que questões tais como pobreza, miséria e exclusão social façam parte do cotidiano de muitos dos refugiados e solicitantes de refúgio inseridos em território nacional.

Sabemos que nossas políticas são extremamente fragmentadas e que grande parte dos serviços prestados por diversas instituições não estão inseridas no debate sobre as migrações, sobretudo acerca da temática do refúgio. Nesse sentido, é importante que os órgãos competentes, e, principalmente, os seus agentes conheçam as demandas desse segmento populacional, que são demandas complexas e específicas, e que requerem uma sensibilização de diferentes atores sociais. O preconceito por serem estrangeiros, o racismo, ou por grande massa da população acreditarem que são fugitivos, ou até mesmo em uma conjuntura de crise por julgarem que estão vindo “roubar” os postos de trabalho, não devem ser colocados como conduta intolerante que os impeçam de alcançar sua plena integração social em nenhum nível social ou

governamental.

Os refugiados congoleses compartilham com outros descendentes de africanos não somente os locais onde são obrigados a morar. Mesmo que tenham alto nível de escolaridade e que sejam mão de obra qualificada, há uma expectativa na sociedade receptora que cotidianamente reafirma o lugar do negro na sociedade brasileira, estando eles sempre nas piores condições de vida e trabalho. É importante que discussões sejam provocadas em diferentes espaços, que a temática do refúgio seja divulgada, mas principalmente, que o debate sobre a diversidade seja fomentado.

Nesse sentido, dada a dimensão e a importância do debate sobre o fenômeno migratório de refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil, é substancial que se compreenda que esta diáspora não passa pelo simples feito da vontade ou escolha do ato de migrar, mas sim como a única maneira encontrada por eles para assegurar sua vida.

Posto isso, o presente trabalho se esforça em contribuir para que essa discussão se intensifique e se amplie não apenas no interior do espaço acadêmico do Serviço Social, fomentando a produção de diferentes análises e estudos, mas que estimule uma articulação com outros campos do conhecimento social, e colabore para potencializar e fortalecer os interesses da população refugiada, contribuindo para que se intensifiquem suas bandeiras e lutas.

REFERÊNCIAS

ACNUR. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Dados de refugiados da República Democrática do Congo**. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/2017/05/03/acnur-ajuda-os-refugiados-da-republica-democratica-do-congo-recem-chegados-a-angola/> Acesso em 16/04/18.

BRASIL. **Lei nº 6.815 de 19 de Agosto de 1980** – define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm Acesso em 02/10/17.

BRASIL. **Lei nº 13.455 de 24 de Maio de 2017** – institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm Acesso em 09/08/17.

BRASIL. **Lei nº 9.474 de 22 de Julho de 1997** – define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm Acesso em 04/08/17.

CÁRITAS ARQUIDIOCESANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015. **Número do refúgio no Rio de Janeiro**. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/numeros_do_refugio_no_rio_de_janeiro_abr_2016 Acesso em 29/05/17.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm> Acesso em 25/04/18.

CHAUÍ, Marilena -

. 4 ed. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2001.

Coletivo Rede Migração Rio. **A presença do imigrante no Estado do Rio de Janeiro**. Pastoral do Migrante e Rede Migração Rio (organizadores). Rio de Janeiro: Associação Scalabrini a Serviço dos

Migrantes, 2015.

Comitê Nacional para os Refugiados e Secretaria Nacional de Justiça. Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf Acesso em 16/04/17.

CRISIS GROUP INTERNATIONAL, 2014. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/central-african-republic> Acesso em 02/05/18

Desenvolvimento Humano para Além das Mídias: 2017. – Brasília: PNUD: IPEA: FJP, 2017. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/desenvolvimento-alem-das-medias.pdf> Acesso em 08/05/18.

Documentário: **CRISIS IN THE CONGO:UNCOVERING THE TRUTH (Crise no Congo: revelando a verdade)** realizado em 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=X29oQH5s9tg/watch?v=X29oQH5s9tg>
Acesso em 21 Mar. de 2017.

HAYDAU, Marcelo. A integração de refugiado no Brasil. In: **60 anos de ACNUR – perspectivas de futuro** – São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Refúgio no Brasil. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf Acesso em 27/09/17.

Instituto ETHOS. **Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas/** Instituto Ethos e Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016. Disponível em: https://issuu.com/institutoethos/docs/perfil_social_tacial_genero_500empr Acesso em 23/10/2017.

INFOOPEN, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/relatorio-depen-versao-web.pdf> Acesso em 02/05/18.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SECRETARIA DE NACIONAL DE JUSTIÇA. **Refúgio em números.** Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf Acesso em 16/04/18.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf Acesso em 16/04/18.

MILESI, Rosita, ANDRADE, William Cesar. A sociedade civil na atenção aos imigrantes e refugiados – O agir do IMDH. In: **Migração e trabalho.** Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.

NASCENTES, Antenor, 1955. **Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa.**

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Glossário sobre migração,** 2009. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf> Acesso em 18/04/18.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-influencia-do-contrabando-de-vida-selvagem-em-conflitos-armados-na-rd-congo> Acesso em 23/05/17.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/desigualdades-raciais-no-brasil-comprometem-oportunidades-de-trabalho-e-desenvolvimento-humano/> Acesso em 08/05/18.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e IBGE. **Características da força de trabalho por cor ou raça.** Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Caracteristicas_da_forca_de_trabalho_por_cor_ou_raca/Algumas_caracteristicas_da_forca_de_trabalho_por_cor_ou_raca_2016_04_trimestre.pdf Acesso em 08/05/18.

RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto, ALMEIDA, Guilherme Assis. **60 anos de ACNUR: perspectiva de futuro.** – São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

Resolução nº 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. **Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas.** Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf Acesso em 24/08/17.

SANTOS, Regina Bega. **Migração no Brasil.** São Paulo: Scipione, 1994.

SERRANO, Carlos e MUNANGA, Kabengele. A Revolta dos Colonizados: o processo de descolonização e as independências da África e da Ásia. 3ª ed., São Paulo: Atual Editora, 1997.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA e COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf Acesso em 16/04/17.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA e MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em:file:///C:/Users/su/Downloads/refugioemnumeros_2017.pdf file:///C:/Users/su/Downloads/refugio-em-numeros_2017.pdf Acesso em 24/04/18.

UNHCR. **Global Trends (Tendências Globais).** Disponível em: https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/Global_Trends_Forced_Displacement_in_2017/TendenciasGlobales_2017_web.pdf Acesso em 22/03/2019.

UNICEF. **Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children** (Desenraizado: a crise que se agrava para crianças refugiadas e migrantes). Disponível em: <http://www.unicef.pt/crianças-desenraizadas-relatorio-global/> Acesso em 09/05/18.

VALENSOLA, Renato Henrique. **O conflito na República Democrática do Congo e a ausência do Estado na Regulação das Relações Sociais.** In: Revista Laboratório de Estudo da Violência da UNESP/Marília. Ano 2013 – Edição 12 – Novembro.

REFLETINDO SOBRE A INSERÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NOS PLANOS DIRETORES

Sueli do Nascimento

UniRedentor, Faculdade de Serviço Social,
Paraíba do Sul, RJ

Celena Pereira Rabello

UniRedentor, Faculdade de Serviço Social,
Paraíba do Sul, RJ

RESUMO: O texto vai tratar do debate da inserção da política social nos planos diretores, partindo das reflexões de Flávio Villaça, que considera desnecessária tal questão. Neste aspecto, buscamos justificar tal importância a partir das análises de Harvey (2012) e Lefebvre (2001) no que concerne ao direito à cidade, bem como realizando articulação com a discussão da função social da cidade e da propriedade. Deste modo, realiza-se uma explicação da relevância de se inserir a política social no interior do plano diretor e demonstrando que os trabalhadores também precisam pensar a cidade em que querem viver.

PALAVRAS-CHAVE: política social, plano diretor, direito à cidade

REFLECTING ON THE INSERTION OF SOCIAL POLICY IN THE MASTER PLANS

ABSTRACT: The text will deal with the debate on the insertion of social policy in the master plans, starting from the reflections of Flávio Villaça,

who considers such issue unnecessary. In this respect, we seek to justify such importance from Harvey's (2012) and Lefebvre's (2001) analyzes regarding the right to the city, as well as articulating with the discussion of the social function of the city and property. In this way, an explanation of the relevance of inserting social policy within the master plan is made and demonstrating that workers also need to think about the city in which they want to live.

KEYWORDS: social policy, master plan, right to the city

1 | INTRODUÇÃO

O artigo tem o objetivo de discutir a inserção da política social no interior dos planos diretores. Compreendemos que não há como pensar a cidade e o seu planejamento sem atender a necessidade de reprodução social dos trabalhadores. Tal reprodução não se reduz a força de trabalho, mas as maneiras de viver e aproveitar a cidade nas formas de consciência social, jurídicas, filosóficas, artística, religiosas e dentre outras. Por isso, ser tão importante sair do campo material, ou seja, para aquilo que se ver, para o imaterial, para aquilo fruto da subjetividade humana.

Assim a relevância deste trabalho passa por dois caminhos: o primeiro pensar a política

social na relação com as políticas urbanas no plano diretor; e, segundo, trazer para o debate a relação função social da cidade e da propriedade enquanto categoria para pensar o social para o planejamento urbano.

A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica, já que se observou pouco debate sobre o tema e análise de pesquisa documental utilizada durante o processo de investigação no projeto de Iniciação Científica da UniRedentor cujo o tema versa sobre a intersecção da Política Social e Urbana nos Planos Diretores. Aqui, como pesquisadoras da área de Serviço Social, foi criado um incomodo teórico no qual favoreceu a necessidade de escrever este singelo material produto das reflexões realizadas.

O trabalho está dividido nesta introdução onde discorremos sobre os caminhos percorridos, no próximo item se discutirá o debate do social no plano diretor articulando as categorias direito à cidade, função social da cidade e da propriedade. Na sequência debateremos a importância da política social para o planejamento urbano e terminamos com pequenas considerações finais que visam indicar proposta de pesquisa.

2 | O SOCIAL NO PLANO DIRETOR: UMA REFLEXÃO DO DIREITO À CIDADE E DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE

Flávio Villaça, arquiteto da USP, coloca-nos alguns argumentos para pensar a relação entre políticas urbanas, econômicas e sociais presentes nos planos diretores. Para ele o debate é assim exposto:

[...] Note-se que quando se fala em proposta de natureza social, por exemplo não está se falando apenas na construção de escolas, parques ou hospitais. Está se falando de ação na própria esfera social, na natureza das atividades desenvolvidas nos parques e hospitais (como o papel formador e pedagógicos das escolas por exemplo). A nosso ver, tais aspectos estritamente sociais ou econômicos dificilmente se encaixariam na natureza de um Plano Diretor. Uma intervenção de natureza social, da qual os equipamentos físicos seriam apenas instrumento, seria muito mais apropriada a uma Plano de Governo do que a um Plano Diretor que, pelo menos pelo discurso dominante, deve ser de médio e longo prazos. (VILLAÇA, 2005, p. 9)

Com tal reflexão construímos esta análise mostrando a importância de pensar as políticas sociais no interior dos planos diretores, já que Harvey (2012) aponta dois elementos que dificultam a discussão sobre o direito à cidade: o processo de despossessão e a elitização do planejamento da cidade.

No que se refere a despossessão, Harvey (2012) explica que:

A absorção de excedente através da transformação urbana tem um aspecto obscuro. Ela tem acarretado repetidas contendas sobre a reestruturação urbana pela “destruição criativa”, que quase sempre tem uma dimensão de classe já que é o pobre, o desprivilegiado e o marginalizado do poder político que primeiro sofrem com este processo. [...]. (HARVEY, 2012, p.82)

Um processo de deslocamento, que chamo “acumulação por despossessão”, encontra-se no cerne da urbanização sob o capitalismo (Harvey, 2003); é o espelho da absorção de capital pelo desenvolvimento urbano e está causando numerosos conflitos em torno da captura das terras valiosas de populações de baixa renda que nelas puderam viver por muitos anos. (Idem, p. 83)

Na exposição de Harvey (2012) há elementos contundentes de relação de classe no uso das cidades pela elite econômica, ou seja, se estabelece a retirada da posse do uso da terra construída dos trabalhadores e suas famílias que são empurrados para áreas sem serviços sociais e urbanos. A situação fica mais difícil se as terras onde estão as moradias dos trabalhadores são ou irão ser valorizadas, criando, neste aspecto, condições ainda maiores de precarização do valor da moradia indenizada pelo Estado ou por expulsão velada, dada as condições sociais e econômicas da localização do bem.

Outro elemento que não podemos esquecer é o processo de elitização do planejamento da cidade, este assunto é abordado por Harvey (2012) nas seguintes considerações:

A urbanização, podemos concluir, desempenhou um papel decisivo na absorção de capitais excedentes, em escala geográfica sempre crescente, mas ao preço do explosivo processo de destruição criativa que tem desapropriado as massas de qualquer direito à cidade. [...] (Idem, p. 85)

O direito à cidade, como ele está constituído agora, está extremamente confinado, restrito na maioria dos casos à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais ao seu gosto. (Idem, p. 86-Grifos nossos)

O processo de planejamento da cidade precisa se ater as relações do forças econômicas e políticas existentes, pois envolve capital e mecanismos de criação de mobiliário urbano e espaços em formas rápidas de consumo dos excedentes do capital. Neste processo, os possuidores dos recursos desejam garantir o retorno do investimento, assim como, definir a clientela que usará o bem depois do processo de “destruição criativa” (Harvey, 2012). Por isso, é tão necessário pensar a política social no interior do plano diretor não para tirar ou sobrepor a autonomia de pensar as políticas públicas, mas no incentivo de trabalhar e pensar de forma intersetorial a cidade, bem como assegurar o direito à reprodução dos trabalhadores.

Nesse caminho de compreensão do direito à cidade que deve estar presente no Plano Diretor, temos a contribuição de Lefebvre (2001) quando diz:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, 2001, p.134)

A reflexão de Lefebvre (2001) vem de encontro as ponderações de Harvey (2012),

pois Lefebvre indica claramente a importância da socialização e da participação no processo de construção da cidade enquanto Harvey nos diz que o processo vem sendo elitizado e favorecendo a criação de conflito. Se o plano diretor não demonstrar na sua constituição e conteúdo a quem ele serve, colocar-se-á possibilidade de dominação de classe no processo de garantia legal do direito à cidade destituindo os trabalhadores da participação na indicação de qual a melhor cidade para viver.

Entender os aspectos até aqui trabalhados nos possibilita apontar outros elementos fundantes, presente na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto das Cidades de 2001, que é a função social da cidade e a função social da propriedade tendo como objetivo assegurar o direito à cidade universalmente.

Para iniciar esta discussão vale ressaltar que não há na literatura um debate aprofundado sobre a categoria função social da cidade e da propriedade, por isso nos assessoramos das discussões da disciplina do Direito para fundamentar a análise. Segundo Garcias e Bernardi (2008, p. s/p) “a Constituição trata das funções sociais da cidade, mas não esclarece quais são essas funções que devem ser ordenadas para que ocorra efetivamente melhorias na qualidade de vida dos moradores da cidade e daqueles que dela se utilizam.”

No que se refere a função social da cidade Garcias e Bernardi (2008) estabeleceram categorias para pensar a consolidação da cidade nos seguintes termos: funções sociais urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade); funções de cidadania (educação, saúde, segurança e proteção) e; funções de gestão (prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, sustentabilidade urbana).

Os autores explicam que as funções sociais urbanísticas estão vinculadas a Carta de Atenas de 2003 no que se refere:

A visão na nova Carta de Atenas 2003 é de uma cidade conectada, instantânea, porém acentua que não se trata de “uma visão utópica e nem uma inadequada projeção das inovações tecnológicas”. Também observam que esta conexão se dará através do tempo, interligando pequenas a grandes cidades e zonas rurais, criando-se um contínuo urbano. Propõe o equilíbrio social envolvendo não apenas as pessoas, mas também as comunidades, para solucionar os problemas de acessibilidade a educação, saúde e outros bens sociais. Prega novas estruturas sociais e econômicas que possibilitem reduzir a ruptura social causada pela exclusão, pobreza, desemprego e criminalidade (GARCIAS e BERNARDI 2008, s/p).

O interessante da citação anterior é perceber o processo de urbanização vinculado ao equilíbrio social no sentido de resolver os problemas relacionados as políticas sociais: educação, saúde e outros bens sociais as quais estão intrinsecamente relacionadas com as funções sociais de cidadania. Estas vinculam-se ao artigo 6º da Constituição Federal de 1988 no que segue: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

No que se refere a função social de gestão, esta busca atender as necessidades urbanísticas para a população, visando um ambiente saudável e comum, através de instrumentos legais.

No que se refere a função social da propriedade:

No início, em contraste com a noção original de Duguit, a função social da propriedade estava concebida no Brasil como um conceito com limites externos. Em outras palavras, no Brasil, a ideia foi utilizada originalmente mais para consolidar uma noção de propriedade particular restrita por obrigações sociais que para legitimar a ideia da função social da propriedade no sentido positivista – com limites internos –, como concebida por Duguit. (CRAWFORD 2017, p. 15)

Pensar a função social da propriedade em seus limites externos e internos nos leva a resgatar algumas considerações do autor: limites internos colocados pelas obrigações sociais e limites externos colocados por:

[...] Duguit [que] acreditava na sociabilidade humana como fator central em nossa formação social. Além disso, mesmo que admitisse a possibilidade de propriedade particular, ele também entendia que, dentro de uma organização – um compacto – social, quando há propriedade, estamos tomando uma decisão afirmativa para servir não somente aos nossos interesses particulares, mas também para alimentar nossos interesses coletivos. (CRAWFORD, 2017, p.12)

Assim pensar a função social da propriedade é levar em consideração as obrigações sociais (limites internos) e os interesses coletivos (limites externos).

Desta forma, é necessário pensar a função social da cidade e da propriedade nos termos expressos do Estatuto da Cidade, artigo 2º, quando diz que a política urbana tem a meta de ordenar tais funções onde há instrumentos legais que favorecem o interesse coletivo e o atendimento das obrigações sociais. Nestes termos, o plano diretor é um instrumento legal que precisa assegurar as funções urbanísticas, sociais e de gestão da cidade, por isso ser tão importante o processo político e econômico na sua elaboração, já que o plano para sair do papel precisará destes dois fatores.

Mas como a política social passa a ser tão importante no momento de construção e reflexão do plano diretor? É o que vamos discutir no próximo item.

3 I A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA SOCIAL PARA O PLANEJAMENTO URBANO

Os planos diretores têm como função precípua pensar o desenvolvimento da cidade e o uso do solo urbano, mas desde quando ele foi inserido na administração pública para refletir sobre as diretrizes de gestão do território? Para responder esta questão precisamos nos assessorar de Villaça (2005) no que se segue:

A ideia de Plano Diretor existe no Brasil, pelo menos desde de 1930. Nesse ano foi publicado, em francês, o conhecido plano Agache, elaborado por este urbanista francês para a cidade do Rio de Janeiro. Nesse plano pela primeira vez, aparece entre nós a palavra “plan directeur”.

Desde então a ideia de Plano Diretor se alastrou entre nós com grande intensidade e rapidez, passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, principalmente por arquitetos e engenheiros ligados aos problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários (principalmente os do setor imobiliário) e pela imprensa. (VILLAÇA, 2005, p. 10)

Entender que o plano tem um cunho histórico que traz as mudanças em seu conteúdo, sentido e objetivos no decorrer do tempo, tem uma base sociológica, pois consolida relações sociais que se estabelecem para dar uma diretriz econômica, política, social e cultural para o território e técnico, pois conforme os indicativos de Villaça os sujeitos da área da arquitetura e urbanismo dão o tom de sua elaboração.

Essa análise se confirma com a citação a seguir: “[...] entre os grupos sociais envolvidos em planos diretores – engenheiros, arquitetos, urbanistas, ONGs ligadas ao espaço urbano e habitação, geógrafos, juristas, empresários imobiliários, proprietários fundiários etc.” (Villaça, s/d, 238-239). No hall dos envolvidos precisamos fazer justiça aos profissionais que têm o social como questão, que vem contribuindo para pensar as relações sociais no interior dos territórios que são objetos dos planos diretores no Brasil.

Entender o processo histórico e dos sujeitos envolvidos nos remete ao entendimento do que seja Plano Diretor, assim podemos analisar no que segue:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. Essa seria uma definição que acreditamos ser a mais consensual. (VILLAÇA, s/d, p. 238)

Nesse aspecto, o Plano Diretor é peça chave para analisar o produto conceitual determinado pelos sujeitos através de uma análise sociológica e histórica, pois este documento não pode ficar restrito a uma análise técnica, como podemos analisar logo abaixo:

Na essência, o Plano Diretor é um produto político, entendido aqui política como negociação/disputa entre atores, segmentos e classes sociais presentes no território urbano. Não se pode esquecer que a palavra grega polis é a origem/raiz tanto da palavra política quanto cidade, sendo a polis o lugar de encontro entre o público e o privado, entre o individual e o bem comum. (LAHORGUE, 2017, s/p)

Nos termos da citação, o plano diretor é um produto e este é político, portanto nele está contido reflexões estabelecidas por relações sociais e políticas e que projetam formas de viver e de se relacionar na cidade, portanto a política social é de suma importância, pois está vinculada ao atendimento das necessidades humanas localizadas na cidade.

No caso, vale ressaltar que os Planos Diretores pós Constituição de 1988 são os referenciais para pensar o desenvolvimento urbano territorial da cidade e suas transformações. Neste sentido, temos, inicialmente, a Constituição Federal de 1988, no capítulo II – Política Urbana, em seu artigo 182 como referência de análise, ou seja, “a política de desenvolvimento Urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

Destacar a necessidade que os Planos Diretores precisam apresentar no sentido de ordenar as funções sociais da cidade e do bem-estar da população, fez-nos observar a relevância da relação entre a política urbana e social. Por outro lado, a partir de 2001, outro marco legal passa a direcionar o planejamento das cidades, que é o Estatuto da Cidade (Lei 10.257), no seu Capítulo III – Do Plano Diretor, art. 39 onde há apontamentos no que se refere ao social:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando Estatuto da Cidade o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (Grifos Nossos).

Assim podemos destacar acima a relevância da articulação entre a política urbana e social quanto as necessidades dos cidadãos, à qualidade de vida e à justiça social para pensar o Plano Diretor. Desta forma, se coloca como prioridade refletir as mediações necessárias para pensar a política social à cidade, pois:

Na urbanização da pobreza, com o predomínio do padrão periférico de crescimento urbano (KOWARICK, 1979), as relações de propriedade, ao se desenvolverem, criam os limites do uso e produzem a fragmentação dos espaços, com a tendência à destruição dos espaços públicos e ao esvaziamento da sociabilidade. E na medida em que não se orienta para as demandas dos oprimidos em termos de habitação, saneamento saúde, moradia e reserva de investimentos públicos para as áreas determinadas pela integração submissa à lógica do capital, o Estado reforça a informalidade, a autoconstrução, a marginalização social e a criminalização da pobreza.(COUTINHO, 2011, p.115)

Para pensar as necessidades dos oprimidos, que na nossa ótica são os trabalhadores, é necessário nos ater a dimensão social da urbanização da pobreza, pois devemos ainda refletir sobre as políticas de educação, trabalho, assistência social e enfatizar a política de saúde como aquelas políticas de sustento da vida e reprodução social. Entender o aspecto das políticas sociais no interior dos planos diretores se faz de forma relevante para trabalharmos a reprodução dos trabalhadores nas cidades, bem como rever as construções que o capital cria para valorizar o processo de acumulação com destruição de espaços-territórios dos trabalhadores para consequente valorização do lucro.

Assim com Harvey (2014) podemos refletir no seguinte aspecto ao direito humano

à cidade, enquanto debate introdutório da política social, que deve ser discutida no plano diretor:

[...] a questão do tipo de cidade que queremos não pode ser separada da questão do tipo de pessoas que queremos ser, que tipo de relações sociais buscamos, que relação com a natureza nos satisfazem mais, que estilo de vida desejamos levar, quais são os nossos valores estéticos. O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade, mas de acordo com os nossos desejos mais profundos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre a urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades, como pretendo argumentar, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados. (HARVEY, 2014, p. 28)

Aqui, busca-se trazer à tona o direito humano à cidade como relevante para a reprodução da vida em condições que não privilegiam a exploração e a segregação residencial, trabalho, educação e lazer. Assim, pensar a relação entre política urbana e social é fortalecer o direito a uma cidade humanizada e que deve estar configurada nos planos diretores.

Na citação anterior, a política social deve ser considerada na sua função de reprodução da força de trabalho, ou seja, a necessidade que o trabalhador dispõe para trabalhar, mas possui questões objetivas para a sua manutenção e da família na sociedade capitalista que é viabilizada pelo Estado por meio de políticas. Por outro lado, Faleiros (2013, p.54) expõe que as políticas sociais não asseguram apenas os trabalhadores vinculados a produção, porém aqueles que estão fora da produção como: crianças, idosos e inválidos por meio da manutenção do consumo.

Diante do exposto, Behring e Boschetti (2011) advogam que o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela inserção no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente. Nesta perspectiva, elas mencionam a necessidade do reconhecimento do papel do Estado nesta relação, no que se refere à necessidade de se ter clareza das múltiplas determinações que o integram ao processo de definição das políticas sociais.

Assim entender os determinantes históricos das políticas sociais não as desvinculam do processo de planejamento urbano e uso do solo apontado pelo Estado, para se realizar a teologia do tipo de cidade humanizada na qual queremos viver.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto buscou retratar a necessidade da política social para a reprodução do trabalhador no planejamento urbano, onde o plano diretor é elemento central do debate. Pensar a política social aqui não é restringi-la ao perfil daqueles que vão acessá-la e muito menos os serviços que serão ofertados, mas das condições sociais

de localização dos trabalhadores na cidade a fim de garantir acesso aos serviços públicos e privados e não de “controle da vida dos pobres”.

O plano diretor tem como indicativo o planejamento da cidade e nele deve conter as políticas sociais, pois na realidade a cidade cresce desordenada e depois se discute a entrada dos serviços públicos, entre eles os serviços sociais, quando se deve pensar concomitante a política urbana com a política social e econômica para o uso e ocupação do solo urbano e sem esquecer a estrutura para a zona rural.

Outro elemento primordial, é pensar a relação do Estado, e no seu interior as frações de classes, com as diretrizes legais de planejamento urbano e social para cidade. Compreendemos que os conflitos de classe também se expressam no debate de que cidade precisamos e queremos.

Entendemos que este trabalho é o início de uma discussão quer requer análises de planos diretores para identificar os desdobramentos das políticas sociais no conteúdo dos documentos e assim poder fazer maiores reflexões.

Consideramos importante ampliar o debate sobre a política social sem preconceitos e restrições que levem ao discurso de “pobreza”, “miséria”, mas quanto ao direito humano à cidade, pois ela deve garantir acesso a todos sem distinção econômica, de classe, raça, religião, gueto e etc.

Aqui fica a proposta de pensar a cidade para as pessoas de distintas classes acessarem e não de privar seu acesso a alguns e, neste sentido, construir instrumentos planejamento que inclua todos e todas.

REFERÊNCIAS

- BEHRING, Elaine Rossetti e Boschetti, Ivanete. Política Social - fundamentos e história. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988.
- BRASIL. Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001 (Estatuto das Cidades.)
- COUTINHO, Ronaldo. A urbanização da pobreza e a lógica do capital. ____ e AHMED, Flávio. Cidade, direito e meio ambiente perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.
- CRAWFORD, Colin. A Função Social da Propriedade e o Direito à Cidade: teoria e prática atual. IPEA, Texto para Discussão, Rio de Janeiro, 2017
- FALEIROS, Vicente de Paula. O que é Política Social. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.
- GARCIAS, Carlos Mello e BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções Sociais da Cidade, 2008. Disponível em: revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br. Acesso em 09.07.19
- HARVEY, David. Cidades Rebeldes Do direito à cidade à Revolução Urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HARVEY, David. Direito à Cidade. Revista Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

LAHORGUE, Mário Leal. PLANO DIRETOR: QUESTÃO TÉCNICA OU POLÍTICA? Disponível em <<http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/plano-diretor-questao-tecnica-ou-politica/>> Acesso em 03.09.2018.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

VILLACA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo. Edição Flávio Vilaça: 2005.

VILLACA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. Disponível em: <http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%C3%A7a1.pdf> Acesso em: 02. Set.2018.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo Segregação urbana e desigualdade. Disponível em <https://www.ecodebate.com.br/2012/02/13/sao-paulo-segregacao-urbana-e-desigualdade-artigo-de-flavio-villacaca/> Acesso em 01. Set.2018.

A CONSTITUIÇÃO DO ESPAÇO URBANO E AS EXPRESSÕES DAS DESIGUALDADES

Marcelo da Fonseca Ferreira da Silva

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericordia de Vitória – EMESCAM-ES

Maria José Coelho dos Santos

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericordia de Vitória – EMESCAM-ES – Bolsista CAPES/Brasil

Eliaidina Wagna Oliveira da Silva

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericordia de Vitória – EMESCAM-ES

Marcelo Plotegher Campinhos

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericordia de Vitória – EMESCAM-ES

César Albenes de Mendonça Cruz

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericordia de Vitória – EMESCAM-ES

RESUMO: O presente artigo consiste numa pesquisa bibliográfica realizada em artigos sobre a temática em revistas indexadas e livros sobre o assunto, tendo como objetivo, analisar a constituição do espaço urbano e as expressões das desigualdades sociais, no processo de urbanização da cidade de Vitória – ES, no século XX, como fator modificador do espaço urbano e social. Verificou-se que a nova dinâmica mundial tem exigido que as cidades se voltem para as questões que envolvem o seu papel na cena global de uma cidade competitiva e que deve gerar condições

de vida, de habitabilidade e de circulação, para seus residentes. Como conclusão percebeu-se, entretanto, que as cidades brasileiras, foram tragadas pelo bum do mercado imobiliário nas últimas décadas, praticamente estão com todo seu perímetro urbano ocupados pelas grandes construções imobiliárias. Gerando uma segregação do espaço urbano.

PALAVRAS-CHAVE: Construção do espaço urbano. Desigualdade. Vitória.

THE CONSTITUTION OF URBAN SPACE AND THE EXPRESSIONS OF INEQUALITY

ABSTRACT: This article is a bibliographic research of articles on the subject in indexed magazines and books on the subject, aiming at a reflection on the urban space and how the expression of social inequalities in the process of urbanization of the city of Vitória - ES, in the twentieth century, is a modifier of urban and social space. It has identified itself as a new world dynamic as the authorities have turned to the issues surrounding their role on the global scene of a competitive city and developing living, living and moving conditions for its residents. As the Brazilian companies were established, were swallowed by the real estate market in recent decades, there are many companies that are busy with large real estate construction. Generating a segregation of urban space.

1 | INTRODUÇÃO

O processo de urbanização do espaço brasileiro aconteceu praticamente ao longo do século XX, apesar de, ao contrário de expectativas de muitos, não superou características do período colonial e imperial que, no entendimento de Maricato (2003, p.151), continua com a concentração da terra e do poder, seguindo a lógica tradicional da força do “coronelismo” e da “política do favor”, ou ainda pela prática do jeitinho brasileiro.

Estudar as cidades e o processo de desenvolvimento urbano do espaço, consiste num grande desafio que, ao mesmo tempo, pode ser também observado na produção do pensamento, sobre a estruturação da sociedade. Ao construir alternativas para a sobrevivência humana, bem como sobre o modo como se constituem e se transformam as relações sociais, econômicas e políticas, verifica-se que a cidade foi se adensando continuamente de pessoas, habitações humanas e demais edificações relacionadas aos equipamentos coletivos.

Neste sentido, pretende aprofundar a compreensão sobre a organização das cidades em relação à produção do espaço urbano, tomado a partir da relação espacial e temporal para atender às necessidades do cidadão autor e modificador desse processo social, levando em consideração a construção do urbano.

Pensado o espaço urbano de forma organizada, democrática e acessível a todos como um espaço de inclusão e não de exclusão social, não é uma tarefa muito fácil. Às vezes é necessário sentir a cidade, com visões e anseios de um filósofo que busca entender os problemas gerais da humanidade ou do próprio arquiteto, na compreensão dos problemas sociais e humanos e na democratização desse espaço como direito social.

O presente artigo consiste numa pesquisa bibliográfica realizada em artigos sobre a temática em livros e revistas indexadas sobre o assunto, tendo como objetivo, analisar a constituição do espaço urbano e as expressões das desigualdades sociais, no processo de urbanização da cidade de Vitória – ES, no século XX, como fator modificador do espaço urbano e social. A abordagem metodológica utilizada, encontra respaldo no método de pesquisa bibliográfica, como um ensaio teórico e analítico, que privilegia o olhar comprometido com a análise e a apreensão das contradições que constituem a constituição do urbano, como o urbano expressa as desigualdades sociais e econômicas e o processo de urbanização da cidade de Vitória no século XX.

2 | A CONSTITUIÇÃO DO URBANO

Apesar de ideologicamente as cidades brasileiras no período colonial e imperial, terem sido consideradas sem importância, Maricato (2003) considera que estas

desenvolviam importante papel no processo de comercialização e financiamento dos bens primários comercializados no mercado europeu, que se intensifica com o fim da escravidão.

Historicamente, a definição do início do processo de urbanização e industrialização no Brasil, começa com a regulamentação do trabalho urbano, incentivo à industrialização e reforço do movimento migratório do campo para a cidade. Segundo Barros (2011) as “reflexões trazidas pelo século XX, que, na sua ânsia de captar a essência urbana” (Barros, 2011, p. 71), muitos estudiosos passaram a criar imagens diversas e critérios de produção das cidades. A cidade passa a ser vista como um sistema interligado a uma engrenagem social, revelando sua interação entre outras cidades

Para Barros (2011), a finalidade da cidade é um aglomerado de pessoas, uma rede, uma interação de relacionamentos sociais.

Esse conhecimento produzido pelos “intelectuais do século XIX” (Barros, 2011, p. 68), reproduz a cidade como um imã; com a finalidade de atrair tudo a sua volta. Ao mesmo tempo que exerce essa função e o faz muito bem, separa (divide) e distinguem toda as classes sociais, criando uma subdivisão entre elas.

Já no fim do século XX o retrato das cidades brasileiras está diretamente ligado à violência de todos os tipos como desmatamento dos recursos naturais, poluição da água, falta de saneamento, “segregação” do espaço e do “meio ambiente” como uma forma de “desigualdade social” e subdivisão das classes sociais” (MARICATO, 2003, p.151), aumentando de forma assustadora as áreas de concentração da pobreza e a ocupação do solo de forma irregular e sem qualquer infraestrutura.

Ao longo da década de 1990, houve um conjunto de preocupações para criação de cidades ambientalmente desejáveis, discutidas a partir da influência da Comissão das Comunidades Europeias, entre as quais a ideia de criação de cidades compactas, que reduziriam deslocamentos e promoveriam uma melhor qualidade de vida (COSTA, 1999). Essa proposta estaria comprometida com a utilização de áreas seriam de usos mistos, limitação de crescimento da cidade, promoção do preenchimento dos vazios urbanos, contribuiriam para uma menor distância entre o percurso casa-trabalho e por consequência, incentivariam o uso de transportes mais eficientes para pequenos percursos, conforme registo do autor.

Pensar em como o homem vêm se estruturando em sociedades, construindo alternativas para sua sobrevivência, bem como constituindo e transformando as relações sociais, econômicas e políticas, em meio ao adensamento que deste processo resultou, traz uma preocupação em se refletir sobre o aprofundamento sobre a compreensão acerca da organização das cidades em relação à produção do espaço urbano, tomado a partir da relação espacial e temporal para atender às necessidades do cidadão autor e modificador desse processo social.

Pode-se dizer que o século XX, foi de certa maneira, o século da urbanização. Considerando o processo de crescente urbanização dos últimos séculos, tem-se a revolução industrial como marco a partir do qual, a maior parte da população mundial

passou a viver essencialmente em centros urbanos de diversos tipos; forçados pela desvalorização da terra/campo, da produção, a falta de investimentos e infraestrutura no campo. Atraído as pessoas pelas ofertas de trabalho e melhores condições de vida propiciadas pelas inovações da modernidade.

Para Barros (2011), a ruptura de séculos de história, modificou radicalmente as atividades agrícolas dos séculos anteriores. Vistas hoje mais como uma exceção, do que como um ambiente natural, o espaço rural nesse século tornando-se também urbanizado, gerando uma grande eclosão de interesses de vários campos do saber, em estudar esse grande enigma e essa vasta trama de complexidade que se transformou a cidade e o espaço urbano.

Só nas décadas iniciais do século XX é que as metrópoles brasileiras foram vistas como avanço e modernidade em relação à representação arcaica que o campo fazia ao Brasil. A hegemonia agrária-exportadora só será superada no Brasil com a revolução de 1930, pois esta estimula o processo de urbanização e desenvolvimento do espaço e territorial, tanto em população, quanto em extensão geográfica (MARICATO, 2003).

A industrialização produziu as condições e o estímulo necessário para atrair o homem do campo para a cidades e seus empregos, devido as grandes dificuldades do campo. Forçando uma consequente migração populacional do tipo campo-cidade.

Projeções da Organização das Nações Unidas (ONU) indicam que a população mundial crescerá em mais de 2 bilhões de pessoas nos últimos 40 anos, ultrapassando o patamar de 9 bilhões de habitantes, e mais de 65% deles viverão em cidades (ONU, 2012).

Para Lefebvre (1968), a cidade é definida “como a projeção da sociedade sobre o terreno” (LEFEBVRE, 1968, p. 64). Em uma nova análise ele afirma “o urbano (o espaço urbano, a paisagem urbana) não o vemos” (p. 43) o urbano “é uma forma pura: o ponto de encontro, o lugar de reunião, a simultaneidade” (LEFEBVRE, 1970, p. 159).

Já Castells, considerou “o espaço da produção como sendo o espaço regional e o da reprodução sendo o espaço urbano” (CASTELLS, 1972, p. 476).

Finalmente, Castells, definiu “estrutura urbana” como um “conceito que especifica a articulação das instâncias fundamentais da estrutura social no interior das unidades urbanas consideradas” (CASTELLS, 1972, p. 477).

Realizando um contraponto, entre as definições do século XX, mais precisamente nos anos de 1968 a 1972, de forma respectivamente nas definições de Lefebvre e Castells, a cidade era a projeção da sociedade, enquanto o espaço, era a reprodução do espaço urbano.

Nesse mesmo século, em meados dos anos de 2011, a reprodução da cidade, do que é ou significa ou deva ser uma cidade está ligada diretamente na sua “formação primordial e nas suas subsequentes transformações” (BARROS, 2011, p. 73).

Transformações essa, que pode apresentar e representar, como um emaranhado de cabos, formando uma rede de “teias”, ligando todos os pontos, “organizando” de forma dinâmica todo o processo entre os atores sociais.

Embora, na maioria das vezes, quando a cidade não estiver preparada para esse processo organizacional, de crescimento e desenvolvimento da cidade, o espaço público se apresenta sem qualquer infraestrutura (saneamento, transporte público de qualidade, acesso a moradia, acessibilidade, água encanada, luz elétrica, entre outros), esse processo de composição das metrópoles dentro do contexto político econômico se dá também nos dias atuais, muito deles, passando pelo caminho da política partidária. Ver a cidade como “produto” dentro do contexto capitalista, pode ter suas vantagens, mas traz, consigo seus desafios e limites (BARROS, 2011).

Nessa perspectiva, o processo de organização das cidades aparece como um dos grandes desafios para os gestores públicos, com visão de uma gestão efetiva, eficaz e eficiente, com infraestrutura e serviços urbanos que possam contemplar os interesses e as demandas de toda sociedade, que o processo de ocupação do solo, aconteça de forma organizada e planejada. De tal forma que a sociedade possa envolver-se como munícipes dessa elaboração.

Segundo Barros (2011), a marginalização social/negação e uma forma de segregação/exclusão, desse indivíduo (sociedade) do seu direito a cidade. Cidade essa que tem o dever de comportar de forma segura e igualitária todos os atores que fazem parte dela, independente da sua questão social ou até religiosa.

Para Maricato, essa “exclusão social não é possível de mensuração, mas pode ser caracterizada por indicadores como, baixa escolaridade, a raça, o sexo, a origem, a informalidade, exclusão política, falta de políticas públicas sociais e a pobreza, são apresentadas como forma de separação e distinção das classes sociais (MARICATO, 2003, P. 153).

Essa massa populacional (muitos vindo do campo/interior) que não foram envolvidas pelo mercado imobiliário e pelas grandes empresas, são empurrados para áreas de preservação ambiental, as encostas ou as áreas chamadas de “terra improdutivas”, nascendo ali mais uma ocupação irregular do solo, sem qualquer infraestrutura.

3 I COMO O URBANO EXPRESSA AS DESIGUALDADES SOCIAIS E ECONÔMICAS

Aparentemente constata-se que é admitido o direito à ocupação, mas não o direito a cidade. Podemos citar por exemplo a Região da Grande Terra Vermelha (RGTV), que por volta de 1988, foi ocupada de forma irregular e bancada pelos gestores públicos da época.

Hoje, “também denominada Aglomerado, Terra Vermelha, localiza-se na região sul do Município de Vila Velha, há aproximadamente 15 Km do centro e a cerca de 30 Km da capital Vitória, no Estado do Espírito Santo, com uma composição de 21 bairros” (OLIVEIRA, 2014, p. 44).

Passado mais de 30 anos, de construção de forma desorganizada e sem planejamento a grande Terra Vermelha, sofre com os alagamentos, enchente, lixo,

falta água encanada, energia elétrica, esgoto, segurança e a falta de uma política pública de habitação igualitária.



Figura I – Mapa base do Aglomerado

Figura II – Ortofoto do aglomerado de Terra Vermelha Terra Vermelha 2011

Fonte: Espírito Santo, 2004



Fonte: Espírito Santo, 2004

Essa mesma ocupação incentivada e bancada de forma arbitrária e sem qualquer responsabilidade pelo governo municipal naquela ocasião, foi tema na reunião do movimento nacional de lutas pela moradia, realizada em fevereiro de 1995, na cidade de Goiânia.

Segundo Maricato (2003, P. 159), “uma liderança do movimento de moradia do Estado do Espírito Santo revelou toda sua angustia e perplexidade porque um prefeito”, do município de Vila Velha, que incentiva a população a ocupar de forma irregular os manguezais e as encostas da cidade. Provocando uma degradação do meio ambiente e ao mesmo tempo oportunizava aquelas pessoas que estavam sedentas por um pedaço de terra para morar. Fica claro a tolerância e o comprometimento do Estado brasileiro com as ocupações irregulares e ilegal nesse país.

Segundo Maricato (2003, P. 157), os governos municipais, em alguns casos os estaduais são “condescendentes” com a ocupação ilegal do espaço urbano, devido seus compromissos políticos e apadrinamento eleitoral, caracterizando assim um verdadeiro balcão de negócios políticos. Fato esses que podem ser comprovados pelos moradores da Região Metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo; que convivem diariamente com poluição do ar (minério de ferro) em toda cidade, com a promessa que serão instalados filtros ou meios de redução dessa poluição e se necessário for, a empresa será multada ou interditada.

Essa empresa de siderurgia, uma das maiores da América Latina, produz e comercializa minério de ferro e outras substâncias, que causam inúmeros problemas de saúde à população e transtorno na malha rodoviária do município (caminhões, ônibus, vans), permanece atuando a todo vapor a mais de meio século e toda vez que se aproxima o processo eleitoral e o mesmo discurso raso e vazio dos políticos partidários de sempre, com a velha política de governo.

Embora, saibamos que na prática o processo de implementação das políticas urbanas de carácter social, visando um avanço na sustentabilidade, na acessibilidade dos indivíduos, uma política de ocupação do solo de forma ordenada e planejada, juntamente com uma política de habitação, não é uma tarefa fácil e preciso ter coragem, responsabilidade e compromisso social.

Mesmo com todos os obstáculos existente nas grandes cidades; dentro do contexto da “política partidária”, devemos levar em conta, que a população brasileira vive nos dias atuais com um auto índice de segregação socioespacial e exclusão urbana, com a contribuição direta dos gestores públicos.

Segundo Maricato, o processo de produção do espaço urbano, passa pelas correntes capitalista da década de 1970, destacando as lutas das classes sociais, organizadas da época. Nesse período as grandes empresas, visando cada vez mais o lucro, enxergaram no espaço urbano, um meio de produção e exploração, em função de seu valor de troca. Para eles, a cidade é vista como uma mercadoria, um grande negócio (MARICATO, 2015).

Dentro desse prisma, podemos definir o Espaço Urbano, como o espaço das cidades, um conjunto de ações que ocorrem em uma mesma integração local, com a composição de casas, edifícios, ações e práticas econômicas, sociais e culturais. No entanto, é preciso estabelecer uma distinção entre o espaço urbano e as cidades.

O processo conceitual de uma cidade, se passa pelo período histórico e as formações geográficas vivenciado na época. Podemos definir a cidade “como a projeção da sociedade sobre o terreno” (VASCONCELOS, 2015, P. 20).

Para Scheffer e Kachaukje (2018), “a produção do espaço seria um meio de reprodução da vida social” (Scheffer & Kachaukje, 2018, p. 65). Ou “considera-se a cidade como espaço urbano que pode ser analisado como um conjunto de pontos, linhas e áreas” (CORRÊA, 1995, P. 1).

Nesse ínterim, podemos dizer que o espaço urbano é economicamente produzido, mas socialmente vivenciado, ou seja, apropriado e transformado com base em ações racionais e também afetivas da sociedade.

Para os professores Scheffer e Kachaukje (2018), existe “uma relação dialética” entre o espaço urbano e a sociedade, “em que um se realiza no outro”

Essa dicotomia entre eles, manifesta uma prática social que se concretiza espacialmente, onde a sociedade se apodera do espaço com um tempo predeterminado a sua reprodução histórica. Na maioria das vezes vinculados na concepção do espaço urbano, enquanto produto, criado pelo homem, para o reconhecimento da sua própria trajetória em sociedade.

Ficando claro, que o processo de produção do espaço urbano expressa de forma acentuada as desigualdades sociais e econômicas que foi construído e desenvolvido através das relações sociais. Estando ligados diretamente com meio de comércio entre os indivíduos. Esse mesmo processo, remete ao cotidiano presente, mais enraizado com o passado, trazendo um aprimoramento para os dias atuais.

4 | O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE VITÓRIA, NO SÉCULO XX

No meado do século XX, a cidade Vitória, no Estado do Espírito Santo, que estava fora das diretrizes da modernidade, encontrava-se em pleno isolamento político e social, em relação as demais regiões do Brasil.

A cidade Vitória, particularmente o centro, “passou por profundas transformações em seu espaço urbano na primeira metade do século XX, transformações essas” que modificou todo o “processo de modernização urbana” da cidade (GOMES, 2008, p. 79).

Nesse período a cidade, não contava com os grandes empreendimentos imobiliários e tão pouco com a elite capitalista, que existia em São Paulo e Rio de Janeiro, na época (Pires, 2006).

Esse processo de modernização da cidade de Vitória, que no início do século, era conhecida como a modernização do centro, aconteceu de forma sistemática entre os anos de 1908 a 1954, passando por três governadores estaduais (GOMES, 2008).

Essa dinâmica de modernização do espaço urbano com víes ideológico, segundo SIQUEIRA (2010, P. 2) “é na cidade que se dá a realização das mudanças promovidas pela modernidade, em um movimento dinâmico, abrangente aos diversos segmentos da sociedade: civil, política, econômica e religiosa, estendendo-se aos demais grupos que nela vivem e sobrevivem”, de forma democrática, social e igualitária. Embora esse processo não seguiu o ordenamento social da época, devido as políticas impositivas existente naquele período.

Sendo assim, foi necessário e providencial para a época, o desenvolvimento e crescimento da cidade, com a intervenção do estado (política de estado), impor de forma direcionada esse processo de ocupação do espaço urbano.

Essa modernização do espaço urbano, “passou a fazer intensas alterações nas cidades, onde o poder público colocou em prática os critérios técnicos, viabilizando as grandes reformas urbanas”, de interesse pessoais e por não dizer de cunho político, com intensas alterações no desenho da cidade. (SIQUEIRA, 2010).

Segundo Pires (2006), nos anos de 1908–1912 “o Espírito Santo, passou por sucessivas crises econômicas”, com a eleição e a condução de Jerônimo Monteiro ao cargo de governador/presidente do estado, estando a frente do governo, Monteiro “reduziu os salários públicos, cortou gasto com o funcionalismo, equilibrou as contas públicas’ e iniciou um grande processo de desenvolvimento do espaço urbano da capital, colocando assim, Vitoria no eixo do progresso que o país estava mergulhado naquela época, proporcionando uma política de cidade compacta, desenvolvida socialmente e acessível a todo cidadão (PIRES, 2006, P. 98).

Esse processo de desenvolvimento iniciou nas proximidades do porto de vitória, onde parte dos terrenos foram conquistas de aterros, dando início as primeiras ruas da cidade, sem qualquer planejamento e infraestrutura, tornando as ruas da capital um verdadeiro aglomerado de pessoas e veículos. Com o passar do tempo, viu ali um

crescimento desordenado da cidade, do número de veículos e a cidade não estava preparada para comportava, ou melhor, não absorvia toda essa população (SIQUEIRA, 2010).

Hoje, segundo Castro e Kanashiro (2015), há uma preocupação do Ministério das Cidades, com a implantação de um sistema de transporte coletivo eficiente, que não seja excludente e sim acessível a todas camadas da sociedade, visando proporcionar o acesso a cidade e ao espaço urbano de forma organizada e planejada.

Embora, a um contraponto dentro dessa afirmativa. Que fica bem clara que as cidades foram “desenvolvidas e planejadas” para a ocupação de forma acelerada dos automóveis e das grandes construções imobiliárias.

Porém, devido a destruição do meio ambiente e da segregação do espaço urbano, os gestores públicos, em uma corrida, de forma desesperada, vêm buscando alternativas, para desenvolver políticas público de acesso ao espaço urbano e a cidade.

5 | CONCLUSÃO

Falar das cidades, como a constituição do espaço urbano e as expressões das desigualdades sociais, no processo de urbanização da cidade de Vitória – ES, no século XX, como fator modificador do espaço urbano e social. da organização desse espaço, no qual a sociedade é tratada como ator principal nesse cenário, e romper o contexto tradicional da politicagem brasileira.

Com a implantação da política neoliberal, impulsionada pelos recentes governos brasileiros, o poder público tem se omitido da sua responsabilidade, de produzir uma cidade social, acolhedora, democrática, acessível e que possa desenvolver projetos, com a participação do cidadão, como pilar para a gestão da cidade.

Ao gerir esta cidade, se faz necessário a elaboração de uma política democrática, participativa, solidária, entre os atores sociais que ocupam o espaço urbano, trazendo para si a responsabilidade organizacional dessa cidade.

Esse espaço urbano, precisa se desenvolvido, produzido e reproduzido com a participação direta da sociedade (cidadão), seja ela civil organizada ou não. Hoje, existe uma preocupação da classe política partidária (política de governo) na produção desse espaço, para satisfazer exclusivamente as grandes empresas (automobilístico, do transporte rodoviário, industrial, petroquímicas, construtoras imobiliárias, entre tantas outros), centralizando e priorizando o capitalismo, com o conceito de “cidade-global”.

Com as ideias capitalista e com a corrente neoliberal, nos últimos anos, ocorreu um avanço nos meios de transporte individual (financiado pelo poder público) e um aceleração na produção de veículos e de motocicletas, incentivando uma corrida automobilística em todo território nacional, trazendo, além dos problemas de saúde pública, um crescimento da frota de veículos, de forma desorganizada na cidade (a cidade não estar preparada para esse recebimento) e um avanço no aquecimento

global.

Em momento algum, os detentores do poder público (gestores), pesaram nas condições da sociedade e tão pouco, desenvolver ou implementar políticas públicas sociais (reais, palpáveis e viáveis), para toda sociedade.

Quando olhamos todo esse cenário, desenvolvido nas cidades, não conseguimos visualizar no primeiro momento, a desigualdade e a segregação inserida no espaço urbano. E preciso, uma “lupa”, para pensar esse processo tão complexo que é a cidade e o espaço urbano, que abarca toda a sociedade, em alguns casos como coadjuvante, em outros, como meros telespectadores.

Enfim, é necessário pensarmos a cidade, como um espaço urbano social, democrático, acolhedora, que não seja excludente e sim acessível a todas as camadas da sociedade e que as políticas públicas de habitação sejam colocadas em prática de forma efetiva, igualitária e que chegue a todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

ANTP. Associação Nacional de Transporte Público. Disponível em: <<http://www.antp.org.br>>. Acesso em: 15 de julho de 2018.

BARROS, José D'Assunção. Acidade como forma específica de organização social e suas imagens nas ciências humanas. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v.18, n.22, Minas Gerais, 1º sem. 2011.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2006, 3ª ed. [1972].

COSTA, H. S. d. M. Desenvolvimento Sustentável: Uma Contradição de Termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais**, São Paulo, Número 2: 55 – 71. 1999.

GOMES, E. R. **A Modernização Urbana do Centro de Vitória (ES)**: considerações preliminares sobre a geografia do passado de uma cidade. Geografares (Vitória), v. 6, p. 73-87, 2008.

LÉFÈBvre, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: EDUFMG, 2004. [1970].

_____. O direito à cidade. São Paulo: Moraes, 1991b. [1968].

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estud. av. vol.17 no. 48 São Paulo Mai/Aug. 2003.

NETO, Vicente Correia Lima; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; BALBIM, Renato Nunes. **Mobilidade urbana: O Brasil em transformação. O papel do IPEA na construção do pacto da mobilidade**, Rio de Janeiro: IPEA, novembro, 2015. DISPONÍVEL: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2148.pdf. Acesso: 18, julho de 2018.

OLIVEIRA, Ueber José de. **Resgatando memórias de quem faz história: a ocupação e transformação da Região da Grande Terra Vermelha-ES**. Revista Urutáguia, Maringá/PR – Brasil, n. 30, maio/outubro de 2014.

PIRES, Maria da Conceição Francisca. **Vitoria no começo do século XX: modernidade e modernização na construção da Capital Capixaba**. Saeculum - Revista de História. João Pessoa - nº 14, pp 94-106, jan./jun. 2006.

SILVA, Fernando Nunes da. **Mobilidade urbana: os desafios do futuro**. Cad. Metrop. São Paulo, v.

15, n.0, pp. 377-388, dez 2013.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaro. **A cidade de Vitória e o porto nos princípios modernos da urbanização no início do século XX**. Cad. Metrop, São Paulo, v.12, n. 24, pp. 565-584, jul/dez 2010.

INVESTIMENTOS PÚBLICOS E VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA EM ÁREA DE ZEIS: MORADIAS DE ALUGUEL NA COMUNIDADE DA SERRINHA, FLORIANÓPOLIS-SC

Raquel Soares

Mestre em Planejamento Urbano UFSC

RESUMO: O presente trabalho analisa se há repercuções no valor dos alugueis informais provocadas por investimentos públicos. Para tanto, investiga o mercado de aluguéis e as alterações nos valores das moradias na Comunidade da Serrinha, área central de Florianópolis – SC. Os dados apresentados confirmam que investimentos em áreas de informalidades repercutem no mercado imobiliário, em especial, no valor dos aluguéis. O estudo objetivou contribuir para a compreensão da realidade da população que vive de aluguel em áreas informais, viabilizando uma análise crítica das condições de acesso à moradia e das desigualdades socioespaciais.

PALAVRAS-CHAVE: valorização imobiliária; áreas informais; investimentos públicos; desigualdade.

ABSTRACT: The present work analyses the repercussions of public investments on informal urban areas have on the value of rent. Therefore, the researcher investigate the rental market and the value alteration of habitation at Serrinha's slum, central part of Florianópolis – SC. Data presented in this study confirm that public investment made on informal areas reverberate

on the real estate market, in particular, the rental value. The study aimed to contribute to understand the reality of the population living in informal areas, making feasible a critical analysis of the conditions of access to housing and social and spatial inequalities.

KEYWORDS: real estate valuation; informal areas; public investments; inequality.

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar as repercuções que os investimentos públicos efetivados em áreas urbanas informais determinam no valor dos aluguéis de moradias dessas comunidades. Para tanto, investiga o mercado de aluguéis e as alterações nos valores das moradias na Comunidade da Serrinha, situada no Maciço do Morro da Cruz, área central de Florianópolis – SC.

A Comunidade da Serrinha, assim como outras comunidades situadas em áreas de ZEIS no Maciço do Morro da Cruz, recebeu obras executadas com recursos do governo federal obtidos através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (UAP).

O PAC foi lançado em 2007 pelo governo federal com o objetivo de acelerar o desenvolvimento sustentável, aumentar a

produtividade e superar os desequilíbrios e desigualdades sociais regionais.

Os investimentos significativos do PAC no âmbito da Urbanização de Assentamentos Precários proporcionaram uma melhora significativa na qualidade de vida da população de baixa renda que reside nas regiões em que o investimento foi realizado.

Entretanto, com a melhoria na infraestrutura nessas regiões, suspeita-se que as obras do PAC elevaram direta e indiretamente os valores dos aluguéis dos imóveis, o que será observado pela comparação entre os valores obtidos em diferentes pesquisas de campo realizadas na comunidade da Serrinha nos anos de 2005, 2010 e 2018: período anterior às obras do PAC, durante a sua execução e após o encerramento das obras.

Os dados apresentados neste trabalho visam confirmar se os investimentos públicos em áreas de informalidades repercutem no mercado imobiliário, em especial, no valor dos aluguéis praticados.

Os estudos realizados visam contribuir para a compreensão da realidade da população que vive de aluguel em áreas informais e seu sistema de sustentação, viabilizando uma análise crítica das condições de acesso à moradia e da reprodução da informalidade e das desigualdades socioespaciais.

2 | A COMUNIDADE DA SERRINHA E O ALUGUEL INFORMAL

Na Serrinha, a localização do imóvel está diretamente ligada à possibilidade de residir em área mais próxima do local de emprego. Em muitos casos, o emprego ou a possibilidade de conseguir trabalhos temporários pode estar na própria região, por exemplo, vários moradores da Serrinha trabalham nos bairros próximos ou até mesmo na UFSC.

Para a população de baixa renda, morar na Serrinha acaba se tornando alternativa para se ter acesso a serviços e infraestrutura, o que faz com que a procura por moradia ali seja cada vez mais intensa, motivando outros moradores a reinvestir nos imóveis e ampliá-los para alugar.

O aluguel passa a ser, então, a primeira forma de acesso à habitação na Comunidade, já que, atualmente, não existem muitas áreas disponíveis para ocupação, e as que existem são de difícil acesso, de modo que o mercado de locação de imóveis é um mercado em ascensão. Isto confirma o entendimento de Baltrusis (2000; 2003), anteriormente mencionado, de que o mercado imobiliário de locação se fortalece à medida que as favelas se adensam, e os preços dos imóveis se tornam inviáveis para aquisição pelos novos moradores.

No que diz respeito à profissão dos locatários e sua renda mensal, em 2005 a maior parte dos responsáveis pela família era do sexo masculino, declarado de cor branca, convivia com um (a) companheiro(a) e seu nível de instrução alcançava até a oitava série.

Deve-se observar, no entanto, que cerca de 18% dos chefes de família eram mulheres cujo rendimento era o único da família. Esse locatário descrito exercia, em sua maior parte, algum trabalho remunerado, quase sempre no papel de empregado. Recebia, em média, 2,1 salários mínimos mensais e apresentavam renda domiciliar de 2,9 salários mínimos (LONARDONI, 2007; 2014).

Em 2018 foi possível constatar que cerca de 36% dos imóveis em que foi realizado a pesquisa, os chefes de família são mulheres e que também tem seu rendimento como o único da casa.

Em relação aos períodos comparados no presente estudo, em 2005 a pesquisa da Rede INFOSOLO identificou a existência de 120 imóveis alugados num universo de aproximadamente 650 domicílios na Serrinha. Em 2010 Lonardoni (2014) constatou uma imensa ampliação no número de imóveis de aluguel na comunidade. De 120 imóveis de aluguel em 2005, foram encontrados em 2010, 299 imóveis de locação.

Em 2005, através da pesquisa da Rede INFOSOLO, já tinha sido constatado que os locatários habitavam, em sua maioria, em casa de um pavimento, com aproximadamente 46 m² de área construída, sendo a única casa a ocupar o lote que, em média, apresentava 279,0 m² de área. No entanto, no caso da Serrinha, metade dos domicílios apresentava mais de um imóvel num mesmo lote. O inquilino pagava para o locador, em média, R\$ 208,00 reais mensais pelo imóvel. (SUGAI; PERES, 2006).

As obras do PAC foram aprovadas em 2007 e começaram a ser executadas em 2008. Durante o período de 2005 a 2010, a região do Maciço do Morro da Cruz sofreu um processo de consolidação ainda maior, a partir da sua inserção como área de ZEIS em 2005, com vistas a um futuro processo de regularização fundiária, previsto dentre as intervenções a serem feitas com recursos do PAC. (TOMAS, 2015) Como já afirmado anteriormente, o país vivia uma época de grandes avanços, e a promessa de tais obras na comunidade da Serrinha fez com que o valor da terra também aumentasse.

Em contrato inicial, no ano de 2008, a prioridade das obras do PAC eram as áreas de risco, por isto foram realizadas primeiramente as obras de contenções de encostas e retirada de algumas (poucas) famílias de suas casas, para que pudessem sair da situação de risco intenso.

Também foram realizadas obras de acessibilidade com pavimentação de ruas já existentes e construção de escadas, o que também contribuiu para a construção de mais casas nas áreas mais altas da comunidade, onde quase não haviam imóveis de aluguel (LONARDONI, 2007).

Em 2005 a oferta de imóveis alugados era maior na área mais consolidada do assentamento, onde também se concentravam os imóveis cujos aluguéis são mais altos. Havia uma diminuição dos valores quando os imóveis se afastavam em direção as cotas mais elevadas da encosta, onde o acesso era mais complicado e as condições mais precárias. (SUGAI & PERES, 2006)

As obras do PAC de 2008 a 2010 foram muito significativas em relação aos muros

de contenção de riscos na comunidade. Quando se relaciona a localização das obras do PAC com os aumentos do aluguel no período de 2005-2010, tiveram maior aumento e receberam obras que beneficiaram os imóveis. Foram construídos, nestes setores, muros de contenção de risco e escadas próximas aos imóveis objeto da pesquisa. As casas dos setores que mais tiveram aumento também estavam próximas das áreas previstas no projeto das futuras obras de pavimentações viárias. (TOMAS, 2015)

Em 2012 também foram realizadas obras de pavimentação, e obras de manutenção da pavimentação já existente, facilitando muito o acesso aos imóveis valorizados. Em tais setores, o valor dos aluguéis aumentou significativamente em relação aos demais. Os demais setores tiveram aumentos entre 9 e 14% ao ano, aumentos também consideráveis, principalmente, quando relacionados aos reajustes do salário mínimo.

A tabela abaixo apresenta as porcentagens de aumento ao ano apurados na pesquisa e ilustrados nos mapas anteriormente demonstrados, para uma melhor comparação entre os períodos:

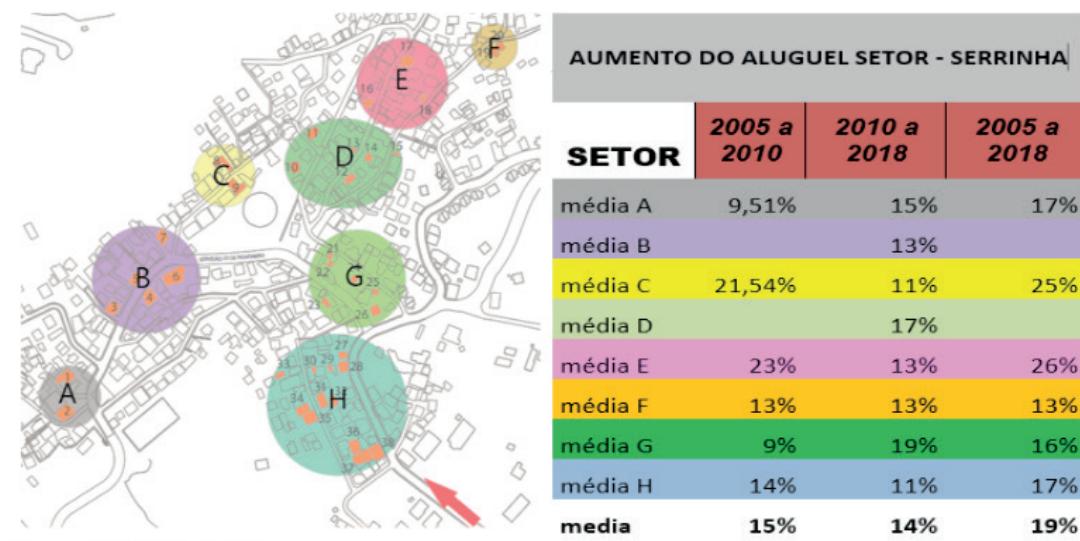


Figura 1 - Aumento do aluguel na Serrinha dividida por setores

Fonte: SOARES (2018)

Não foi possível a análise dos valores dos aluguéis destes anos nos setores B e D, pois não foram considerados na pesquisa de 2005, induzindo à conclusão de que tais imóveis ainda não eram destinados à locação ou não existiam.

Percebe-se, portanto, que as moradias de aluguel informal da comunidade tiveram aumentos determinados direta e indiretamente pela aplicação de investimentos públicos na comunidade.

Os valores estudados mostram que os setores com mais valorização nos preços dos aluguéis durante o período de 2005 a 2018 foram os denominados C e E, com média de 25% e 26% de aumento ao ano, percentuais considerados muito elevados. O setor com menor índice de aumento foi o F com 13% de aumento anual. A média de

todos os setores neste período de tempo foi de 19%.

Quando se relaciona a localização das obras do PAC com a média da valorização dos aluguéis das regiões estudadas, é possível constatar que os lugares que receberam obras tiveram significativo aumento no valor dos aluguéis.

A melhora na infraestrutura da comunidade, e os altos investimentos públicos destinados às contenções de risco e à pavimentação viária podem ter sido a causa do expressivo aumento nos valores dos aluguéis.

Percebe-se que no período de 2005 a 2010 a média anual dos valores dos aluguéis da comunidade sofreu um aumento substancial nos setores C e E, pois, receberam melhorias consideráveis na infraestrutura próxima as casas analisadas. Tais setores também tiveram médias consideráveis nos períodos de 2005 a 2018, são consideradas regiões que desenvolveram muito na comunidade. São regiões que receberam níveis consideráveis de investimentos públicos, comprovando que os resultados dos estudos que comparam investimentos públicos e valorização imobiliária em áreas formais, também podem ser percebidos em áreas informais da cidade.

3 I DA RELAÇÃO COM O MERCADO FORMAL

Durante a pesquisa, surgiu a necessidade de comparação do mercado imobiliário informal de aluguel na região estudada, com o mercado imobiliário formal, com o intuito de obter mais dados para subsidiar a análise sobre a repercussão dos investimentos do PAC nos aluguéis nas áreas informais. Considerou-se necessário que os aluguéis avaliados nas áreas formais da cidade estivessem localizados nas proximidades da comunidade da Serrinha, a fim de possibilitar uma melhor análise comparativa, por se tratar de áreas já valorizadas por se localizar em região central, dotada de infraestrutura e serviços.

Em relação ao mercado imobiliário formal, muitos locadores recorrem a empresas administradoras de imóveis, o que acaba encarecendo o valor dos aluguéis. Já nas áreas informais não há o mesmo rigor quanto ao cumprimento das exigências legais e documentações.

Para se alugar um imóvel na área formal da cidade é necessário que se cumpra uma série de burocracias, sendo fundamental a presença de garantias como fiadores, “alugueis calções” e comprovação de renda de ao menos um morador com renda maior do que o valor do aluguel. Já no mercado informal, foi percebido durante a pesquisa, que a maioria dos imóveis são negociados e alugados verbalmente diretos com o locador, sem muita burocracia, mas em alguns casos há contratos escritos.

De modo geral, percebe-se que o mercado imobiliário informal apresenta particularidades importantes em relação ao seu funcionamento, com semelhanças e/ou diferenciações em relação ao mercado imobiliário formal, dificultando o estabelecimento de relações diretas de preço entre eles, pois cada um possui um rol de características próprias.

O mapa a seguir apresenta a localização dos imóveis pesquisados, referentes aos aluguéis do mercado imobiliário formal, e a tabela apresenta os seus valores em 2010 e 2018. Estes dados foram obtidos através do contato com uma imobiliária da cidade e de proprietários e locatários desses imóveis.



Figura 2 - Localização das casas entrevistadas na região formal.

Fonte: SOARES (2018)

Os imóveis 1,2 e 3 tiveram um aumento no valor do aluguel de 6, 8 e 9 por cento ao ano, respectivamente. Comparados tais percentuais com aqueles obtidos na comunidade informal estudada, percebe-se que o valor do aluguel na Serrinha subiu consideravelmente mais do que o aluguel na área formal da cidade. Já os pontos 4, 5 e 6, localizados em uma área com contexto diferente da região da entrada da Serrinha, aqui relatados apenas para ilustrar, tiveram uma média de 7% ao ano no reajuste dos aluguéis, valor bem menor do que os encontrados na pesquisa de campo na comunidade da Serrinha.

Já a variação do índice IGP-M (FGV) no período de 2010 a 02/2018 foi de 63,99%, que representa uma média de 7,99% ao ano. Ou seja, valor quase similar às médias de aumento do aluguel observadas nas áreas formais da cidade, enquanto que a média do aumento do aluguel na região da Serrinha, para este período, ficou na casa dos 14% ao ano, quase o dobro. (IBGE, 2018)

Em relação ao reajuste do salário mínimo, no período de 2010 a 2018, segunda fase dos dados coletados e analisados na pesquisa, percebe-se que há uma tendência à diminuição do percentual de reajuste, principalmente depois de 2016, com destaque para o ano de 2018 que teve aumento de apenas 1,81%. Destaca-se, por outro lado, o ano de 2012, com 14,13% de aumento.

Como visto, houve uma acentuada valorização do mercado informal de aluguéis na Comunidade da Serrinha, e as obras do Programa de Aceleração ao Crescimento

tiveram considerável influência neste processo de valorização.

Ainda em relação às análises realizadas, muitas vezes os próprios moradores não fazem ideia de como se dá o processo de valorização imobiliária em Florianópolis, e muito menos na região em que vivem. Muitos deles não conhecem as melhorias realizadas pelas obras do PAC (os moradores mais recentes, principalmente aqueles que não são de Florianópolis).

Já os moradores mais antigos conhecem as melhorias realizadas, mas afirmam que os investimentos públicos poderiam ser melhor aplicados. O acesso à infraestrutura básica valoriza os imóveis, mesmo nas áreas de ocupação informal, como a Serrinha. Esse acesso pode ser precário ou até irregular, mas a simples expectativa de melhoria de uma área pode provocar a valorização do imóvel. Valladares (1978) já observava que a expectativa de melhoria ou de mudança, e, no caso do Rio de Janeiro na década de setenta, de ser atendido pelo programa de moradia do Banco Nacional de Habitação – BNH, aumentou a demanda por barracos em favelas, o que provocou “a ação de muitas pessoas que, aproveitando-se da situação, construíram novos barracos em espaços ainda vazios, chegando a incluir em seus projetos cômodos de aluguel” (Valladares, 1978, p. 52).

4 | A COMUNIDADE E A VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

O aluguel nas áreas informais é uma realidade, a realização de investimentos públicos pode ter sido determinante na valorização das moradias de aluguel informal, e os dados apresentados anteriormente demonstraram tal interferência no aumento dos aluguéis dos imóveis na comunidade da Serrinha.

Porém, outros fatores podem ter influenciado nessa variação de preços. O aumento do valor do aluguel pode ter ocorrido dessa maneira expressiva em função da forma arbitrária com que os locadores efetuam os reajustes; e possivelmente também em função do aumento de demanda por moradias de aluguel nas comunidades situadas nas áreas centrais, mas isso não foi objeto desta pesquisa.

O PAC trouxe melhorias para a população que vive na comunidade, mas a regularização fundiária dos imóveis ainda não foi efetivada, e além disto, em seu formato atual, a regularização não contempla a situação dos locatários, que continuarão sendo a parte mais invisível da favela. (TOMAS, 2015)

Há pesquisas que demonstram que a concretização de investimentos públicos em áreas formais podem ser fatores determinantes da valorização do mercado imobiliário. Este trabalho, no entanto, buscou averiguar se os investimentos públicos também determinam o processo de valorização dos imóveis de aluguel nas áreas informais, de forma similar à locação de imóveis na região formal da cidade.

Com relação às áreas informais, acredita-se que estas estão sendo mais procuradas como forma de moradia como um dos efeitos da crise vivida pelo país, com o aumento da taxa de desemprego que em 2005 era de 9,87%, em 2010, 6,74%

e 2018 12,2%, a população tem buscado trabalhos informais e sem comprovação de renda não consegue alugar imóveis em áreas formais da cidade. (IBGE, 2018)

O aumento da procura por moradias de aluguel em áreas de informalidade também pode estar relacionado à escassez de áreas vazias passíveis de ocupação nos assentamentos consolidados nas regiões mais centrais das cidades, consequentemente, a população mais pobre não vê outra saída senão a locação. Destaca-se que para muitos é melhor morar de aluguel em áreas centrais da cidade e próximos dos serviços e o emprego, do que morar em regiões mais afastadas.

Atualmente o mercado de aluguel na comunidade da Serrinha é expressivo e continua crescendo, por conta da demanda de ser uma região próxima a serviços. Para a população que reside na área, morar na comunidade da Serrinha significa ter acesso a serviços e infraestrutura, o que faz com que a procura por moradia ali seja cada vez mais frequente, o que motiva os proprietários a reinvestirem nos imóveis e ampliá-los para alugar.

Em 2005, as pesquisas da Rede INFOSOLO (SUGAI & PERES, 2006), também expostas por Lonardoni (2007) demonstraram que as moradias de aluguel se concentravam nas regiões centrais da Serrinha, próximas ao acesso principal da comunidade. Em 2010, assim como 2018, foi constatado que os imóveis alugados não se concentram mais somente nos acessos, mas já haviam penetrado nas áreas interiores da comunidade.

Houve uma expansão das áreas consolidadas e junto com elas a expansão dos imóveis de aluguel também. Com a construção da obra de integração viária, a Transcaieira, atualmente é possível constatar a presença de imóveis de aluguel nas partes de topografia mais elevadas da comunidade. Ocasionando em uma possível diminuição da desigualdade intra-favela. Com as obras do PAC a população agora tem melhores condições de acesso a suas casas e moradias que antes eram acessíveis apenas à pé, através de um beco, hoje possuem condições de passar carros, aumentando a procura por casas mais acima na comunidade.

Junto ao aumento da produção habitacional, e a expansão da Serrinha, foi visto também o aumento dos preços dos aluguéis residenciais acima dos índices inflacionários. Algumas regiões chegaram a apresentar 23% de aumento anual no período de 2005 a 2010. Sendo que a média de aumento do IGP – M (índice que regulamenta os valores dos alugueis formais) neste mesmo período de tempo foi de 7,2% ao ano.

Nos períodos de 2005 a 2018 houve setor da comunidade com aumento médio anual de 26% no valor dos aluguéis. Já no período entre 2010 e 2018 o setor que apresentou maior aumento situa-se na entrada da comunidade, com 19% ao ano, evidenciando que algumas áreas apresentam valorizações indiretas. Ou seja, dos setores pesquisados, há casas próximas as obras, com melhorias direta e casas mais distantes das obras, com melhorias indiretas. Como na comunidade houve um grande aumento no valor dos alugueis nos três momentos distintos podemos afirmar que a

comunidade apresentou valorização indireta e direta com a realização das obras do PAC.

No entanto, é preciso ressaltar que o aumento exorbitante dos valores dos aluguéis na comunidade da Serrinha durante os períodos analisados, como por exemplo, médias de aumentos de 26% ao ano em alguns setores, pode estar relacionado a fatores que não foram o foco da pesquisa. Como exemplo, cita-se o poder discricionário dos locadores de majorar os preços dos aluguéis a partir de critérios pouco claros, ou arbitrários, como alguns locatários indicaram, efetivado a partir do aumento do salário do locatário!

Ou seja, os locatários estão sujeitos a essa condição de aumentos abusivos não apenas em função dos investimentos públicos do PAC, embora por meio da demonstração dos dados e análises realizadas neste trabalho, possa-se perceber nitidamente a relação entre os investimentos públicos aplicados na comunidade, e a valorização imobiliária dos aluguéis na Serrinha. Mas também por estarem fora do mercado formal, sem apoio e proteção da estrutura jurídica e estatal!

É preciso, portanto, introduzir mecanismos de formalização que busquem garantir a permanência dos locatários nas áreas informais em que vivem.

Ao analisar as respostas dos locatários nos questionários mostrou-se que o tempo de permanência dos moradores de aluguel em áreas informais é muito pequeno, não chegando a média de 2 anos, tal dado analisado juntamente com o aumento no valor dos aluguéis evidencia-se a imensa dificuldade dos locatários de permanecer nestas áreas, confirmando o entendimento de pesquisadores (SMOLKA, 2003; SUGAI, 2015; ABRAMO, 2003; INFOSOLO, 2006) que apontam os inquilinos como a parte mais vulnerável da comunidade.

Afinal, eles estão fragilizados, e à mercê da vontade dos locadores acabam tendo que aceitar os aumentos nos valores dos aluguéis determinados por eles. Como vivem na parte informal da cidade, tais aumentos não são regulados pelo Estado, como nas áreas formais, e os locatários não dispõem de meios legais para se defender, como já explanado anteriormente.

Durante o trabalho foi visto que há na comunidade casos em que o valor do aluguel cobrado representa grande parte da renda familiar, e muitas vezes representa de 50 a 80% do orçamento da família moradora daquele determinado imóvel. Quando o valor do aluguel se torna incompatível com a condição financeira da família que ali vive, ela precisa se mudar dali e muitas vezes a saída tem sido as ocupações, alternativa que tem crescido desde 2016. Em Florianópolis temos exemplos de ocupações recentes como a Ocupação Mariele Franco e a Ocupação Fabiano de Cristo, onde famílias que não têm onde morar ocupam terrenos que estão em desuso e não exercem sua função social. Passando a fazer com que aquela propriedade seja útil de alguma forma.

Em relação aos investimentos do PAC na comunidade da Serrinha, eles de fato, proporcionaram melhores condições de vida para a população de baixa renda

residente na região e são de fundamental importância.

Com as obras do PAC, a comunidade estudada recebeu saneamento básico, possibilidade de acesso a carros, como corpo de bombeiros, polícia, caminhão para o recolhimento de lixo e tudo isso muda muito na condição de vida da população que ali vive, porém, tais investimentos devem estar sempre atrelados a políticas públicas que possibilitem a permanência de tal população no local.

Com as melhorias há a valorização dos imóveis e esta população permanece ainda mais vulnerável e não tem a segurança da permanência, de continuar morando na comunidade, como já mencionado, pois não têm condição de pagar o aluguel.

Somente as obras em infraestrutura não proporcionam a segurança social. A população tem melhora na condição de vida, mas, os locatários não são beneficiados com as políticas de regularização fundiária. E esta é uma realidade importante que deve ser levada em consideração. É preciso a criação e efetivação de políticas públicas habitacionais que levem em consideração a existência dos inquilinos nas áreas informais. A questão para todos os moradores é que se trata de uma área informal, não regularizada. Portanto, há a insegurança jurídica e potencial para serem removidos. Para os locatários não haveria problema em ser informal, para eles, na verdade, seria importante haver normas e regulamentação dos valores dos alugueis.

A aplicação de investimentos públicos em áreas informais consolidadas, como a Serrinha, sem o devido comprometimento com políticas de habitação consistentes, ampliando as possibilidades de acesso a uma moradia digna para a população de baixa renda, não colabora para a solução do problema da falta de acesso desta população às áreas centrais da cidade, dotadas de infraestrutura e serviços, alimentando as distorções causadas pelo sistema capitalista e pelas disputas de poder existentes na cidade.

5 | CONCLUSÃO

Este trabalho buscou entendimento sobre a população residente nas áreas informais da cidade, em específico daqueles que vivem em moradias de aluguel, tendo sido constatado que o mercado de aluguel informal na comunidade da Serrinha tem aumentado com o tempo de forma expressiva, o que demonstra que a locação tem sido uma forte alternativa de acesso à moradia nestas áreas, por parte da população mais pobre.

Importante destacar que o problema não é a locação em si, mas um mercado em que não existe regulamentação, e no qual os locadores ditam as regras como querem, deixando os inquilinos numa situação de vulnerabilidade maior ainda, pois são pessoas que não têm outra alternativa senão alugar esses imóveis precários, há muitos casos de negociação, a maioria; a condição não é tão categórica, pois para os locadores também interessa ter recursos.

É importante considerar alternativas como o aluguel social, com valor de aluguel

subsidiado e compatível com a renda da população de mais baixa renda.

Já houve e ainda existem experiências positivas deste programa em vários países europeus, como França, Inglaterra e Países Baixos, com arranjos diferenciados entre si, sendo alguns programas predominante públicos e outros privados, ou a combinação de ambos. Deve também ser mencionada a experiência do Uruguai com a FUCVAM- Federação Uruguaia de Cooperativas Habitacionais de Ajuda Mútua, cooperativas habitacionais em que a propriedade dos imóveis é da cooperativa, e não dos moradores.

No Brasil, o aluguel social ainda é uma experiência incipiente, embora, como teoria, faça parte da Política Nacional de Habitação (PNH 2004) e no Plano Nacional de Habitação (PlanHab 2009) representada pela linha programática “Promoção Pública de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Urbanas Consolidadas”, que sugere subsidiar parte dos aluguéis de imóveis em centros urbanos para a população de baixa renda, como alternativa de acesso à moradia.

Entretanto, até o momento não houve tentativa de implementação do programa em âmbito nacional, sendo o aluguel social utilizado principalmente como forma de acesso temporário à habitação, beneficiando famílias atingidas por catástrofes e desastres, ou removidas em decorrência de obras e políticas públicas. A iniciativa mais parecida com a Locação Social é a apresentada no Projeto de Lei nº 6.342/2009, que propõe a criação, no âmbito do SNHIS-Sistema Nacional de Habitação Social, do Serviço de Moradia Social – SMS, em trâmite na Câmara dos Deputados, e que se destina a pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social.

O exemplo mais citado de implementação de aluguel social com caráter permanente, no Brasil, é a experiência do Município de São Paulo, oficializado em 2002 na gestão da ex-prefeita Marta Suplicy, que tinha como objetivo melhorar as condições de moradia no centro e combater a expulsão da população de baixa renda residente na área. Atualmente, outros municípios como Curitiba e Belo Horizonte também discutem sobre a possibilidade de implementação de programa semelhante.

Necessário ressaltar que, para que um programa de aluguel social seja viável, é necessária uma democracia estável, com políticas públicas contínuas e com controle social dos valores dos aluguéis e seus eventuais reajustes, sem interferência do poder discricionário e arbitrário de governos passageiros. Assim, haveria a garantia de permanência no imóvel, ou mesmo de mudança de unidade habitacional quando ocorrer alguma mudança na vida dos moradores, evitando que a população de baixa renda seja expulsa pela valorização imobiliária.

Ainda, dentre as dificuldades para a implementação de um programa de locação social, cita-se a forte ideologia do sonho da casa própria, estimulada pelo formato da política habitacional passada e presente, e incorporada pela população.

Enfim, há possibilidade de garantir habitação acessível à população de baixa renda, de outra forma que não seja a aquisição do imóvel. Inclusive, a locação tem suas vantagens, pois permite a mobilidade em caso de mudança de emprego, ou

outras circunstâncias da vida, do interesse do locatário. É imprescindível avançar na instituição de novas soluções, que possam fazer frente à complexidade dos desafios envolvendo a habitação de interesse social no Brasil. Ao se apresentar mais uma opção, a política habitacional estaria considerando a diversidade da demanda, reconhecendo que nem todos querem ou podem ser proprietários de imóveis, mas que todos têm direito à moradia digna.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P(2001) **Quatro notas preliminares sobre a teoria econômica da favela: localização residencial e mercado imobiliário.** In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR.
- _____. **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras.** Coleção HABITARE/FINEP. Porto Alegre: ANTAC. 2009
- _____. **O mercado informal imobiliário em favelas.** Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2002-b (Relatório de Pesquisa). Mimeo.
- _____. **A cidade da informalidade:** o desafio das cidades latinoamericanas. Rio de Janeiro: Ed. Sete Letras, 2003
- BALTRUSIS, Nelson. **A dinâmica do mercado imobiliário informal.** Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade de Campinas, SP. 2000.
- _____. **O mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista.** In: Edesio Fernandes; Betânia Alfonsin(Org.). A Lei a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.
- _____. **Programa de Aceleração do Crescimento.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/PAC>> Acesso em: 23 de julho de 2017
- _____. Ministério das Cidades. **Secretaria Nacional de Habitação. Urbanização de Favelas: a experiência do PAC.** Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/166/titulo/urbanizacao-de-favelas->. Acesso em: 11 de agosto de 2018.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e de Estatística. Censo geral 2010, 2018.
- LONARDONI, Fernanda Maria. **Aluguel, Informalidade e Pobreza; o acesso à moradia em Florianópolis.** Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade), Florianópolis. UFSC. 2007.
- _____. **Within the limits and opportunities of informal rental housing: Tenants and livelihood in Brazilian.** Tese de Doutorado. École Polytechnique Federal de Lausanne. 2014.
- MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 121-192.
- SUGAI, M.I. e PERES, L.B. **Relatório Final de Pesquisa. Mercados Informais de solo urbanos nas cidades brasileiras e o acesso dos pobres ao solo – Área Conurbada de Florianópolis.** Florianópolis: Grupo de Pesquisa INFOSOLO, março/2006

SUGAI, Maria Inês. **Segregação Silenciosa: Investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis.** UFSC, 2015.

TOMAS, Elaine; SCHEIBE, Luiz Fernando. 2015. **O Maciço do Morro da Cruz (MMC) em Florianópolis (SC) de não território a território do PAC.** Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacf/article/view/2178-4582.2015v49n1p165>. Acesso em: 29 de junho de 2018.

VALLADARES, Lícia Prado (Org.). **Habitação em questão.** 2º ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

_____. **Repensando a Habitação no Brasil.** Coleção Debates Urbanos. N.º3. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: UM DIFERENCIAL PARA ATUAÇÃO DOS COLABORADORES DO RAMO IMOBILIÁRIO

Fernando Cavalheiro Silva Da Roza

Universidade Regional integrada do Alto Uruguai e das Missões, Santo Ângelo/RS

Nadya Regina Bilibio Antonello

Universidade Regional integrada do Alto Uruguai e das Missões, Santo Ângelo/RS

Claudia Aline de Souza Ramser

Faculdade Santo Ângelo - FASA, Santo Ângelo/RS

Letícia Marasca

Universidade Federal de Santa Maria, Santo Ângelo/RS

Steffani Nikoli Dapper

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS

Luis Felipe Dias Lopes

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS

comprometimento e qualidade das tarefas realizadas pelos colaboradores da empresa. Com base nisso, conclui-se que a elaboração do instrumento de avaliação de desempenho para a referida empresa, contribuiu para a melhoria dos processos da empresa, também verificou-se que os colaboradores estão engajados em busca de resultados dentro de suas áreas específicas

PALAVRAS-CHAVE: Gestão com Pessoas; Imobiliária; Instrumento de Avaliação

PERFORMANCE EVALUATION: A DIFFERENTIAL FOR PERFORMANCE OF REAL ESTATE OF EMPLOYEES

ABSTRACT: Real estate companies need strategies to stay competitive in the market. Thus the research theme generates in the Management with People (people) sector, as they are the main actors within the organization. Its delimitation consists in the performance evaluation of the Real Estate employees of Santo Ângelo / RS. Thus the purpose of this article is to develop a performance appraisal for the company, to evaluate the productivity, commitment and quality of the tasks performed by the company's employees. Based on this, it can be concluded that the elaboration of the performance evaluation instrument for the referred company, contributed to the improvement of the company processes. It was

RESUMO: Empresas do ramo imobiliário necessitam de estratégias para manterem-se competitivas no mercado. Dessa forma o tema da pesquisa gera no setor Gestão com Pessoas (pessoas), pois são elas os principais atores dentro da organização. Sua delimitação consiste na avaliação de desempenho dos colaboradores da Imobiliária da cidade de Santo Ângelo/RS. Assim o objetivo desse artigo visa desenvolver uma avaliação de desempenho para empresa, para avaliar a produtividade,

also verified that the employees are engaged in search of results within their specific areas.

KEYWORDS: People Management; Real estate; Evaluation Instrument

1 | INTRODUÇÃO

A competitividade no ramo imobiliário não é novidade, dessa forma é evidente a necessidade de aderir estratégias de atendimento e vendas para os corretores de imóveis, e assim garantir uma boa clientela entre os concorrentes. Este trabalho tem como objetivo instrumentalizar a empresa com um mecanismo de avaliação de desempenho de seus colaboradores, a análise foi desenvolvida em uma Imobiliária, do município de Santo Ângelo, estado do Rio Grande do Sul.

A imobiliária é o elo que liga dois clientes que estão em busca de adquirir um serviço que seja bom para ambos. No caso a imobiliária receberá de um cliente um imóvel para alugar, será ela a responsável por alugar e trazer as garantias que será pago o aluguel. Assim o estudo será realizado na área de gestão de pessoas, especificamente na avaliação de desempenho. A gestão de pessoas é um do setor importante das empresas em geral, as pessoas são responsáveis pelos resultados advindos do planejamento da organização, a avaliação de desempenho será a realizada para ver quem está empenhado em buscar as metas estipuladas, os que estão comprometidos com o resultado serão avaliados positivamente pelo gestor, já os que não atenderem aos critérios estabelecidos poderão ter o tempo para fazer ajustes em seus comportamentos, atitudes e ações para tal.

A ferramenta proposta é de suma importância para o gestor da empresa, pois com a partir dela ele poderá avaliar o desempenho da equipe, trazendo resultados melhores sendo assim ele conseguirá dar *feedback* específico para colaboradores que precisam desenvolver algumas áreas e premiar colaboradores que conseguem executar e trazer resultados com excelência.

O tema da pesquisa é Gestão com Pessoas. Sua delimitação consiste na avaliação de desempenho dos colaboradores da Imobiliária da cidade de Santo Ângelo/RS. Analisando a organização constata-se que a empresa não tem em sua gestão de recursos humanos uma avaliação de desempenho para auxiliar e analisar melhor os colaboradores, quanto a produtividade de cada um em sua área específica e se eles estão buscando suas metas. No Rh da empresa também se pode notar que a empresa não possui os cargos e salários definidos, falta ainda mais informações para o responsável pela área, pois na maioria das conversas informais com os colaboradores da empresa relacionada ao assunto, havia falta de informação sobre processos do setor. Apesar de precisar desenvolver o setor de Rh, a empresa possui um planejamento estratégico, missão e visão, implantada no cotidiano dos colaboradores, na área de marketing e vendas também a uma organização com bom atendimento e fidelização de clientes.

Na aplicação do diagnóstico ficaram visíveis as áreas da empresa que necessitam de ajustes, uma delas é o Recursos Humanos. A proposta do trabalho visa desenvolver uma avaliação de desempenho para empresa, para poder avaliar a produtividade, comprometimento e qualidade das tarefas feitas pelos colaboradores da empresa.

Diante do exposto elaborou-se como questão da pesquisa: Poderá o instrumento de avaliação de desempenho construído atender efetivamente aos critérios idealizados pelo gestor da referida imobiliária quanto aos quesitos por ele estabelecidos?

Para responder a referida questão da pesquisa se compôs o seguinte objetivo geral: Elaborar um instrumento de avaliação de desempenho para os colaboradores da Imobiliária da cidade de Santo Ângelo/RS. Para tal, os objetivos específicos são: buscar na literatura vigente a teoria necessária para a consecução da pesquisa; aplicar um instrumento de avaliação de desempenho já existente; averiguar os critérios idealizados pelo gestor como necessários e efetivos; propor um modelo de instrumento de avaliação de desempenho para a referida empresa.

O desempenho dos colaboradores no dia a dia é responsável pelos resultados das empresas, por isso foi utilizada a ferramenta que mede tal desempenho, que serve para avaliar quais colaboradores estão realizando suas tarefas com bom desempenho, e quais precisam melhor. Na empresa estudada a ferramenta poderá contribuir para o melhoramento dos processos da empresa, também será divisor de águas para ver quais colaboradores estão engajados em buscar os resultados dentro de suas áreas específicas.

Este estudo foi de grande importância para o ambiente organizacional, pois as pessoas são responsáveis pelo diferencial competitivo nas organizações, são elas que, produzem, operam, atendem, criam e competem para que empresa se desenvolva e alcance seus objetivos, em outros tempos as empresas investiam em clientes, produtos e tecnologias, hoje elas investem nas pessoas que são responsáveis pelo crescimento da empresa, os colaboradores, assim será esse trabalho a busca pela melhora do desempenho e dos resultados da Imobiliária.

2 | GESTÃO DE PESSOAS

Viver em um século voltado à espiritualidade, buscar, estudar e pesquisar sobre o tema da gestão com pessoas é relevante, pois a busca do significado do homem sobre o cosmo perdura desde que ele mesmo veio à tona na existência da humanidade. Estar atento às pessoas e à gestão das empresas tornam-se a tônica para aqueles que buscam a excelência para si e para os demais de seu entorno.

Lidar com pessoas nas empresas é uma responsabilidade complexa. Deste modo o objetivo da área de Recursos Humanos é administrar as relações da organização com as pessoas que a compõe, consideradas, hoje, parceiras do negócio, e não mais recursos [...] (RIBEIRO, 2008).

A área de Recursos Humanos surgiu no século XIX, com intuito de controlar os trabalhadores quanto seu contrato de trabalho, atrasos e faltas. Chiavenato (2015) discorre que foi a partir da década de 1930 [...]. A Escola de Relações Humanas foi uma tentativa de submeter a administração autocrática e impositiva ao espírito democrático tipicamente norte-americano. Nesta época, surgem os conceitos sobre liderança, motivação, comunicação e assuntos direcionados as pessoas e sua supervisão.

No início dos anos 40 com o decreto da lei 5.452 em 1º de maio de 1943, criou-se a CLT, a partir dai foi ganhando força. Então junto da criação da CLT, a evolução da área de Recursos Humanos, mudou drasticamente a qual deixou de ser departamento de pessoal para se tornar responsável pela transformação das organizações.

A necessidade de gerir pessoas está ligada as organizações desde o inicio, em futuro próximo isso deve permanecer as pessoas como elo de ligação entre as organizações e os resultados. Cada vez mais as empresas estão focadas no desenvolvimento das pessoas quem estiver melhor preparado estará na frente na disputa em entrar no mercado de trabalho (DUTRA, 2016).

2.1 PROCESSOS DE GESTÃO COM PESSOAS

Para Chiavenato (2015, p.11) existem seis processos de gestão de pessoas que são “agregar, aplicar, recompensar, desenvolver, manter e monitorar pessoas no sentido de proporcionar competências e competitividade à organização”.

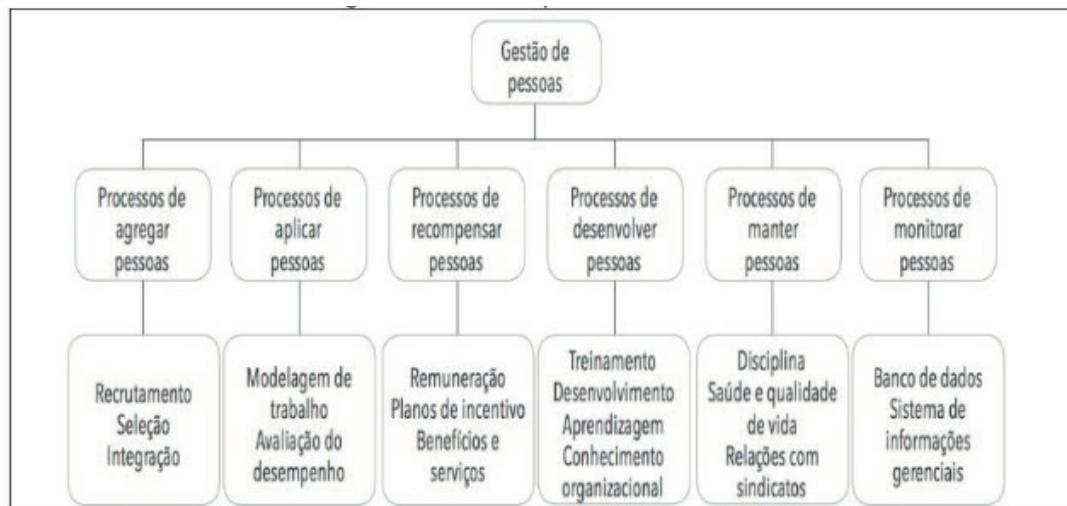


Figura 1: Os seis processos de GP.

Fonte: Chiavenato (2015, p. 455).

Inicialmente se tem, segundo Chiavenato (2015), o processo de agregar, que é o ingresso das pessoas na organização. Agregar pessoas apresenta uma variabilidade nas empresas, algumas utilizam processos tradicionais e ultrapassados, enquanto outras lançam mão de processos avançados e sofisticados para selecionar as pessoas que para fazer parte da organização. Esses processos são sistemáticos para o ingresso das pessoas na organização, representam as portas de entrada para os candidatos

capazes de ajustar-se as características e competências pessoais com os requisitos e as características predominantes na organização (CHIAVENATO, 2015).

O processo de agregar pessoas está relacionado a entrada de pessoas a empresa isso ocorre no recrutamento e seleção, onde a empresa busca conhecer melhor o candidato à vaga disponível, para essa tarefa a empresa deve em todas circunstância ter pessoas capacitadas e treinadas para buscar novos colaboradores (GIL, 2012).

O processo de aplicar pessoas trata da inserção do colaborador na empresa desde seus valores, procedimentos e comportamentos esperados. Essa Socialização é muito importante para a inclusão do novo funcionário a empresa, aos colegas, chefes e subordinados e políticas internas (FIDELIS; BANOV, 2007).

Dutra (2016, p. 114) ressalta que também é importante o processo de desenvolver pessoas, pois deve-se “estimular e criar condições para o desenvolvimento das pessoas e da organização.” Já Chiavenato (2015) contextualiza que, desenvolver pessoas significa apenas dar-lhes informação para que aprendam novos conhecimentos, habilidades e competências, tornando-se eficientes no que fazem. É, principalmente, dar-lhes a formação básica para aprenderem novas atitudes, soluções, ideias, conceitos para mudarem seus hábitos e comportamentos e tornarem-se mais eficazes no que fazem. Ainda o autor: o processos de desenvolvimento envolvem três fatos que se superpõem: treinamento, desenvolvimento de pessoas e desenvolvimento organizacional (CHIAVENATO, 2015).

Ainda Chiavenato (2015), ressalta que deve-se ter o quarto processo, o de manutenção, para manter o colaborador motivado à entregar os resultados. Portanto esse processos existe para manter os participantes satisfeitos e motivados e assegurar-lhes condições físicas, psicológicas e sociais de permanecer e participar do negócio, obter compromisso e “vestir a camisa” da organização. (CHIAVENATO, 2015).

Chiavenato (2015) expõe o quinto processo, como o de monitorar pessoas assim esse processo busca controlar e acompanhar a atividades das pessoas nas organizações. Relacionando bancos de dados e sistemas de informações gerencias. Quando esse processo é mal utilizado tende a prejudicar os demais. O controle das operações das pessoas na organização pode interferir nos resultados diretos da empresa, devendo ser responsabilidade do gestor controlar sua equipe de trabalho em busca das metas da empresa (LACOMBE, 2011).

2.2 MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Existem vários modelos de avaliação de desempenho, cada empresa tem um sistema de avaliação baseada em sua área de atuação. Tem empresas que tem vários modelos de avaliação, como: para vendas, outra para gerentes, auxiliares administrativos entre outras. Cada avaliação é voltada para as tarefas que são executadas pelos colaboradores de uma determinada área.

a) Modelos de escalas gráficas

É o modelo de avaliação mais utilizado pelas empresas é um método simples, mas que deve ser ter cuidado em sua aplicação, pois se trata de um método inconsistente, de pouco aprofundamento no julgamento do avaliador e pode provocar interferência no resultado. Baseia-se na avaliação de fatores determinantes que a organização define como “desempenho”. Esses fatores mensuraram quantidade, qualidade do trabalho, conhecimentos, cooperação, assiduidade, iniciativa, criatividade, entre outros. Cada fator normalmente é dividido em graus, representando uma escala desde um mínimo até um máximo, de acordo com os parâmetros de cada organização. Cada grau dessa escala tem um valor em pontos que permite ao avaliador identificar a performance final comparativamente ao esperado ou à média de um grupo (MARRAS, 2016).

Fatores de avaliação do desempenho	Fraco	Sofrível	Regular	Bom	Ótimo
Quantidade de Trabalho	Pouca ()	Alguma ()	Média ()	Grande ()	Enorme ()
Qualidade do Trabalho	Péssima ()	Sofrível ()	Regular ()	Boa ()	Exelente ()
Conhecimento do Trabalho	Pouca ()	Alguma ()	Média ()	Grande ()	Profundo ()
Pontualidade	Nenhuma ()	Pouca ()	Regular ()	Bastante ()	Extrema ()
Assiduidade	Nenhuma ()	Pouca ()	Regular ()	Bastante ()	Extrema ()

Quadro 1: Avaliação do desempenho pelo sistema de escalas gráficas.

Fonte: Chiavenato (2015, p.126).

As vantagens deste método apresentadas por Teiga (2012, p. 79) são as seguintes: Fácil entendimento e avaliação simples; Visão integrada e resumida dos fatores de avaliação; Pouco trabalho ao avaliador no registro de avaliação.

Já suas desvantagens para Teiga (2012, p.79) são: Pouca flexibilidade; Muito espaço para a subjetividade; Tendência a estereotipar os avaliados; Massificação dos resultados das avaliações.

2.3 Métodos da escolha forçada

Trata-se de uma avaliação mais objetiva e eficaz, que busca em sua análise desempenho dos colaboradores desprender suas personalidades. O modelo foi criado para oficiais das Forças Armadas norte-americanas, diante da necessidade de implementar um instrumento de controle que neutralizasse o subjetivismo, as influências dos avaliadores e outras influências indesejáveis. O sistema de escolha

forçada (forced choice) oferece essa possibilidade (MARRAS, 2016).

Avaliação de Desempenho						
Funcionário						
Cargo	Seção					
A seguir você encontrará frases de desempenho combinadas em quatro blocos. Anote um “x” na coluna ao lado sobre o sinal “+” para indicar a frase que melhor define o desempenho do empregado e também o sinal “-“ para a frase que menos define seu desempenho. Não deixe nenhum bloco sem preencher duas vezes						
Faz apena o que mandam	Nº	+	-			Nº
Comportamento irrepreensível	1			Tem medo de pedir ajuda	41	
Aceita críticas construtivas	2			Mantém seu arquivo sempre em ordem	42	
Não produz quando está sob pressão	3			Já apresentou queda de produção	43	
Cortês com terceiros	4			É dinâmico	44	
	5			Interrompe constantemente o trabalho	45	
Hesita em tomar decisão	6			Nunca é influenciado	46	
Merece toda confiança	7			Tem bom potencial a ser desenvolvido	47	
Tem pouca iniciativa	8			Nunca se torna desagradável	48	
Capricha no serviço	33			Nunca faz boas sugestões	73	
Não tem formação adequada	34			Nota-se que “ele gosta muito do que faz”	74	
Tem boa aparência pessoal	35			Tem boa memória	75	
Em seu serviço encontram-se sempre erros	36			Gosta de reclamar	76	
Expressa-se com dificuldade	37			É criterioso ao tomar decisões	77	
Conhece seu trabalho	38			Precisa ser chamado às falas regularmente	78	
É cuidadoso com as instalações da empresa	39			É rápido	79	
Aguarda sempre por uma recompensa	40			É um pouco hostil por natureza	80	

Quadro 2: Avaliação do desempenho pelo método da escolha forçada

Fonte: Chiavenato (2015, p.129).

As vantagens deste método identificadas por Teiga (2012, p.79) são: Resultados

mais confiáveis e isentos de influências subjetivas e pessoais; Aplicação simples, sem exigir preparo intenso ou sofisticado dos avaliadores.

Suas desvantagens, ou pontos negativos Teiga (2012, p. 79) considera os seguintes: Elaboração e montagem complexas, exigindo bastante tempo e esforço; Classificação dos colaboradores apenas em bons, médios e fracos, sem informações mais detalhadas; Obtenção de poucas informações sobre necessidade de treinamento e potencial de desenvolvimento.

2.4 PESQUISAS DE CAMPO

É uma avaliação realizada através de entrevistas entre os especialistas e os chefes imediatos com intuito de executar avaliação dos colaboradores, observando os fatores que levaram os colaboradores a ter tal desempenho. No método Pesquisas de campo, a avaliação do desempenho é realizada pelo superior (gerente), com a assessoria de um especialista (staff) em avaliação do desempenho. O especialista freqüenta cada seção e entrevista as gerências a respeito do desempenho dos subordinados. A avaliação é responsabilidade de linha de cada gerente, há uma ênfase na função de staff em assessorar cada gerente (CHIAVENATO, 2015).

Chiavenato (2015) lista como vantagens da avaliação de desempenho por método de pesquisa de campo: a avaliação do desempenho é desempenhada pelo gerente e assessorada pelo especialista; Permite planejamento, ações para de treinamento, orientação, aconselhamento; Ressalta a melhora do desempenho e o obtenção dos resultados; Proporciona profundidade na avaliação do desempenho; Permite relação proveitosa entre gerente de linha e especialista de staff.

Chiavenato (2015) relaciona como desvantagens da avaliação de desempenho por método de pesquisa de campo: Custo elevado por exigir a assessoria de especialista; Processo demorado; Pouca participação do avaliado, tanto na avaliação quanto nas providências.

Resposta	O que o Sr. Poderia dizerme sobre o desempenho do funcionário (nomear)?	Respostas	
			Mais que satisfatório
	Menos que satisfatório	Satisfatório	
Avaliação Inicial			
2. Por que o desempenho foi insatisfatório?		2. Porque o desempenho foi satisfatório (ou muito bom)?	

3. Que motivos podem justificar esse desempenho?	3. Que motivos justificam esse desempenho?
4. Que responsabilidades, de sua descrição, deixou de executar? Por quê?	4. Ele atendeu a todos os itens e sua descrição? Por quê?
5. Foram atribuídas outras responsabilidades ao funcionário? Como se saiu?	5. Foram atribuídas as outras responsabilidades ao funcionário? Como se saiu?
6. Porque o funcionário teve que assumir essas responsabilidades?	6. Porque o funcionário teve que assumir essas responsabilidades?
7. Ele possui qualidades?	7. Ele possui alguma deficiência
Análise complementar	
Que tipo de ajuda o funcionário recebeu	Já experimentou funcionário em tarefas mais complexas? Já substituiu alguém em cargo mais alto?
Quais foram os resultados	Quais foram os resultados?
Já recebeu algum treinamento	Já recebeu o treinamento?
Ele precisa de Treinamento	Ele precisa de Treinamento? Demonstra potencial para se desenvolver?
Planejamento	
12. Que outros aspectos gostaria de analisar em relação ao desempenho e potencial do funcionário?	
13. Qual é o plano de ação que recomenda para o funcionário?	
14. Porque recomenda esse plano?	
15. Está certo de que essa é a melhor recomendação?	
16. Indique, em que ordem prioritária, dois prováveis substitutos para esse funcionário.	
17 .Houve mudança de substitutos em relação à avaliação anterior? Por quê?	
18. Após essa análise do desempenho, que avaliação da esse funcionário?	
Acompanhamento	
19. O desempenho do funcionário tem sido abaixo do padrão?	19. O desempenho do funcionário tem sido realmente superior ?
20. Este desempenho tem sido característica do funcionário?	20. Esse desempenho é característica típica do funcionário?

21. O funcionário foi avisado de suas deficiências? Recebeu uma oportunidade para melhorar?	21. O funcionário tem sido experimentado em tarefas mais complexas?
Indique em ordem prioritária, dois prováveis substitutos	

Quadro 3: Roteiro de entrevista do método de pesquisa de campo

Fonte: Chiavenato (2015, p.131 – 132).

2.5 Métodos dos incidentes críticos

Esse método de avaliação de desempenho baseado em incidentes críticos faz a verificação da avaliação das características que estão no ápice positivamente ou negativamente. É um método que não se importa com o desempenho normal e sim fora da regra ou excepcionais. Nesse sistema, o avaliador concentra-se em determinar os pontos fortes e fracos de quem é avaliado, apontando comportamentos extremos, mas não analisa traços de personalidade. A montagem do sistema é simples e leva em conta duas series de afirmativas (uma positiva e outra negativa), em que o avaliador deve colocar sua marca (MARRAS, 2016).

Quadro 4: Avaliação do desempenho pelos incidentes críticos

Fonte: Chiavenato (2016, p.139).

Chiavenato (2015) relaciona como vantagens da avaliação de desempenho por método de incidentes críticos: Pondera o desempenho bom e o ruim; Ressalta os aspectos excepcionais do desempenho. As exceções positivas devem ser realçadas, enquanto as exceções negativas devem ser eliminadas ou corrigidas; Método de fácil montagem e utilização.

Chiavenato (2015, p. 221) relaciona como desvantagens da avaliação de desempenho por método de incidentes críticos: Não se incomoda com aspectos normais do desempenho. Defino em poucos aspectos do desempenho; Tem tendenciosidade

e parcialidade.

2.6 Métodos de comparação aos pares

O método de comparação de pares se resume na comparação entre dois funcionários, para a análise entre o avaliado e a equipe em que está inserido. Utiliza de análises comparativas entre os empregados ou entre o colaborador e o grupo em que ele atua. Diversas técnicas podem ser utilizadas, como a de determinar se ele se localiza, primeiramente, no quartil superior ou inferior da média do grupo para logo a seguir compará-lo com o grupo em que se localiza (quartil superior ou inferior) e realizar confrontações individuais, com o objetivo de hierarquizá-los um a um (MARRAS, 2016).

Comparação das pessoas quanto à produtividade	A	B	C	D
A e B		X		
A e D	X			
C e D			X	
A e C	X			
B e C		X		
B e D		X		
Pontuação	2	3	1	0

Quadro 5: Avaliação pelo método de comparação aos pares

Fonte: Chiavenato (2016, p.140).

Para Chiavenato (2016, p. 139) esse método é recomendado para “a aplicação do sistema de comparação aos pares, por ser um processo simples e pouco eficiente, apenas quando os avaliadores não têm condições de usar métodos mais sofisticados”.

2.7 Implantações de um processo de avaliação de desempenho

O responsável por conseguir entregar uma avaliação com boa leitura do desempenho do avaliado é o avaliador, será ele quem buscara transformar dados em resultados, através de método de avaliação onde possa avaliar o desempenho e separar o que está bom e o que pode ser melhorado.

O avaliador é responsável pela avaliação de desempenho, sua leitura na avaliação deve ser coerente e ética. Pois na realização do *feedback* o avaliador precisa atingir objetivo de mostrar o que precisar ser melhorado.

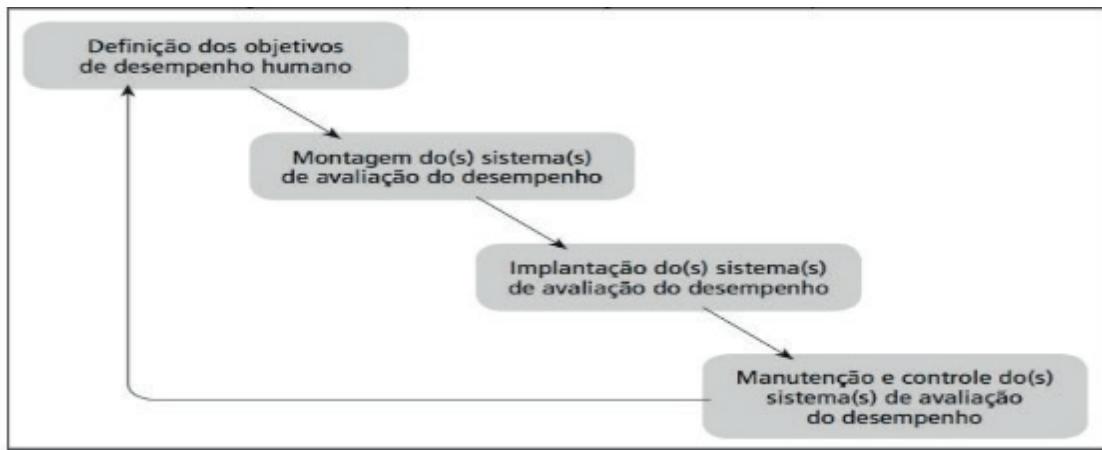


Figura 2: Etapas da avaliação de desempenho

Fonte: Chiavenato (2016, p. 146).

3 | METODOLOGIA

Esta pesquisa se utiliza a taxionomia de Vergara (2014), a qual classifica a pesquisa em quanto aos fins e quanto aos meios.

a) Quantos aos fins

Este estudo configura-se como pesquisa exploratória, pois há pouco conhecimento acumulado sobre o assunto, e trata-se da observação de fatos da realidade da empresa estudada. Segundo Lakatos e Marconi (2010, p.208) “mesmo que exploratória, isto é, de avaliação de uma situação concreta desconhecida, em um dado local, alguém ou um grupo, em algum lugar, já deve ter feito pesquisas iguais ou semelhantes, ou mesmo complementares de certos aspectos da pesquisa pretendida”.

Esta pesquisa também tem caráter descritivo, pois descreve as características de uma imobiliária do município de Santo Ângelo. Vergara contextualiza que “a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou determinado fenômeno” (2014, p.42).

Este estudo também se configura como pesquisa metodológica. Vergara descreve a pesquisa metodológica como: “estudo que se refere a instrumentos de captação ou de manipulação da realidade. Está, portanto, associada a caminhos, formas, maneiras, procedimentos, modelos para atingir determinado fim” (2014, p. 42).

b) Quantos aos meios

A pesquisa é classificada como bibliográfica, pois se buscou em livros, revistas, sites e outros assuntos relacionados ao tema da pesquisa. Vergara (2014, p.43) infere que a pesquisa bibliográfica “é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”.

Configura-se ainda como pesquisa de campo, porque se utilizou um instrumento de pesquisa, o questionário (ou entrevista, ou observação ou combinação). “Pesquisa de campo é investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um

fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo” (VERGARA, 2014, p. 43).

É também um estudo de caso, visto que os resultados que foram apurados serviram somente para a empresa foco deste estudo. “A pesquisa estudo de caso caracteriza-se pela análise em profundidade de um objeto ou um grupo de objetos, que podem ser indivíduos ou organizações” (ACEVEDO; NOHARA, 2013, p. 75).

Configura-se ainda como pesquisa documental, haja vista a necessidade de busca de informações em documentos da empresa. Para Vergara (2014, p. 43) pesquisa documental “é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas”.

Já o universo e amostra definem-se para o entendimento da própria pesquisa. “Universo ou população é o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica comum. [...]” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 206). Ainda os autores a delimitação do universo “consiste em explicitar que pessoas ou, coisas, fenômenos etc. serão pesquisados, enumerando suas características comuns [...].”

Marconi e Lakatos (2010, p. 206) definem amostragem “é ser uma porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo é um subconjunto de universo”. O universo pesquisado é a imobiliária e a amostra é compreendida pelos colaboradores das áreas: administrativa, locação e vendas.

Inicialmente na literatura vigente buscou-se os assuntos relacionados à pesquisa, em livros, sites, revistas, entre outros. Também se fez necessários vários encontros com o proprietário da empresa para definição dos requisitos idealizados por este, entrevistas não estruturadas, buscando subsídios para a construção do modelo de avaliação de desempenho a ser sugerido para posterior aplicação na empresa se assim desejar o proprietário. Buscaram-se subsídios junto às descrições de cargos já elaboradas e existentes relacionadas aos cargos que foi foco deste estudo.

Os dados relacionados ao questionário serviram de base para a instrumentalização do modelo de avaliação de desempenho que será proposto para a empresa, bem como todas as informações que foram obtidas nas conversas informais com o proprietário.

4 | APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 Identificação do modelo de avaliação que melhor se adapta a organização

A seguir demonstra-se uma análise comparativa dos diferentes cargos relacionada as competências exigidas para o desempenho. Fez-se isto para montar um modelo próprio para a imobiliária, ou seja, se está fazendo o projeto de um que ao ser aplicado poderá sofrer as devidas adequações pelo seu proprietário se assim o desejar.

Inicialmente buscou-se suporte na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), verificando os cargos que fossem análogos aos da referida empresa. Também foi utilizada a descrição dos cargos existente e elaborada por uma colaboradora da

empresa. Deve-se partir do princípio que ao realizar uma avaliação, busca-se quais são as competências e habilidades necessárias para tal julgamento. Os critérios necessários são apontados nas descrições de cargos como competências básicas e diferenciadoras, que estão elencados no Quadro 1, onde se fez a referida análise comparativa. A justificativa para tal ação é a de buscar competências comuns entre os diferentes cargos que podem ser objeto da avaliação.

Atendente	Auxiliar de escritório
Competências Básicas (Conhecimentos, habilidades e atitudes): Organizada; Empática; Simpática; Comunicativa; Auto controlada; Dedicada; Comprometida; Habilidade de trabalho em equipe; Conhecimentos básicos de informática Competências Diferenciadoras: Curso de secretariado; Dominar office, Corel, Internet e Paint; Experiência e/ou qualificação em atendimento ao público; Curso de dicção e oratória; Não ter trabalhado em outra imobiliária da cidade; Ter CNH	Competências Pessoais Demonstrar: Iniciativa; Trabalhar em equipe; Flexibilidade; Capacidade de adaptação de linguagem; Capacidade de negociação; Capacidade de empatia; Capacidade de observação; Persistência; Facilidade de comunicação; Transmitir credibilidade; Contornar situações adversas; Criatividade; autocontrole; Capacidade de organização
Vistoriador	Auxiliar de escritório
Competências Básicas: Conhecimentos, habilidades e atitudes; Agilidade; Foco; Paciência; Honestidade; Comprometimento; Responsabilidade; Conhecimentos básicos de informática Competências Diferenciadoras: Conhecer variações de tintas, pisos, janelas, vidros, etc; Dominar office, Corel, Internet e Paint; Conhecer a cidade; Ter boa comunicação; Não possuir multas de trânsito; Praticar direção defensiva; Não estar no SPC; Ter um alto nível de energia; Ser criativo	Competências Pessoais Demonstrar: Iniciativa; Trabalhar em equipe; Flexibilidade; Capacidade de adaptação de linguagem; Capacidade de negociação; Capacidade de empatia; Capacidade de observação; Persistência; Facilidade de comunicação; Transmitir credibilidade; Contornar situações adversas; Criatividade; Autocontrole; Capacidade de organização
Gerente de Locação	Gerente administrativo
Competências Básicas: Saber fazer gestão de pessoas; Noções básicas de finanças, Dinâmica; Firme; Saber liderar; Comprometida; Inspirar confiança. Competências Diferenciadoras: Ensino superior; Curso de gestão de pessoas ou gestão financeira, conhecimento da lei do inquilinato e confecção de relatórios; Dominar a técnica de construção e análise de perfil comportamental; Saber levantar, entender e criar dados estatísticos.	Competências Pessoais Demonstrar: Visão organizacional global; Liderança; Capacidade de avaliação; Capacidade de decisão; Versatilidade; Comprometimento; Capacidade de trabalhar em equipe; Flexibilidade; Empatia; Proatividade; Persuasão; Capacidade de questionamento; Fluência verbal e escrita; Capacidade de antever cenários; Capacidade de motivar funcionários; Capacidade de gerenciar conflitos
Caixa	Operador de caixa

<p>Competências Básicas (Conhecimentos, habilidades e atitudes):</p> <p>Organizada; Responsável; Simpática; Gentil; Comprometida; Atenta; Pró ativa; Conhecimento básico de informática; Ter assepsia.</p> <p>Competências Diferenciadoras:</p> <p>Curso técnico ou superior em contabilidade ou secretariado; Conhecimento intermediário em Office; Não ter trabalhado em outra imobiliária de Santo Ângelo; Experiência com manipulação de dinheiro; Boa aparência; Boa capacidade de comunicação.</p>	<p>Competências Pessoais</p> <p>Demonstrar: Conhecimentos de informática; Paciência; Relacionar-se com urbanidade; Fluência verbal; Agir com ética; Manter sigilo profissional; Empatia; Trabalhar em equipe. Mostrar-se atenciosos; Pontualidade; Assiduidade; Agilidade; Eficiência; Honestidade</p> <p>Manter-se atualizado; Responsabilidade</p>
Auxiliar de escritório (boy)	Auxiliar de escritório
<p>Competências Básicas:</p> <p>Conhecimentos, habilidades e atitudes; Agilidade; Responsabilidade; Organização; Honestidade; Eficiência; Conhecimentos básicos de informática; Comprometimento</p> <p>Ter disposição</p> <p>Competências Diferenciadoras:</p> <p>Conhecer procedimentos bancários; Dominar office, Corel, Internet e Paint; Ter experiência na função; Conhecer ruas e locais da cidade; Necessidade de trabalhar; Saber priorizar; Ser proativo; Foco; Ter CNH; Ter curso de secretariado; Ter bom preparo físico; Dinâmico; Cordial</p>	<p>Competências Pessoais</p> <p>Demonstrar: Iniciativa; Trabalhar em equipe; Flexibilidade; Capacidade de adaptação de linguagem; Capacidade de negociação; Capacidade de empatia; Capacidade de observação; Persistência; Facilidade de comunicação; Transmitir credibilidade; Contornar situações adversas; Criatividade; Autocontrole; Capacidade de organização</p>
Corretores de imóveis	Corretores de imóveis
	<p>Competências Pessoais</p> <p>Demonstrar: Educação; Conhecer noções de relações humanas; Manter postura; Manter a aparência; Falar corretamente; Conhecer noções de direito imobiliário; Utilizar-se do zoneamento da região; Esclarecer aos clientes sobre as restrições do zoneamento da região; Conciliar conflitos; Fazer cálculos financeiros; Transmitir segurança; Demonstrar ética profissional; Conquistar credibilidade; Criar elos com o cliente; Falar um segundo idioma; Operar equipamentos; Interpretar projetos arquitetônicos; Demonstrar tino comercial; Demonstrar pontualidade; Manter sigilo sobre negócios; Possuir cultura geral; Demonstrar raciocínio lógico; Demonstrar memórias visual e auditiva; Manter-se atualizado; Expor de maneira clara e verdadeira o objeto da transação; Conhecer noções de topografia, qualidade de terra e tipos de cultura (imóveis rurais)</p>
Auxiliar financeiro	Auxiliares de contabilidade

	Competências Pessoais Consultar normas e procedimentos internos; Acompanhar legislação trabalhista; Desenvolver raciocínio lógico; Utilizar recursos de informática; Demonstrar conhecimentos técnicos específicos; Demonstrar empatia; Cultivar a ética; Manter-se dinâmico; Buscar auto desenvolvimento; Demonstrar iniciativa; Trabalhar em equipe; Demonstrar capacidade de participação; Demonstrar capacidade de crítica; Demonstrar habilidade em cálculos; Expressar-se de forma oral e escrita; Utilizar telefone e fax; Utilizar e-mail e intranet
Diretor	Diretores administrativos e financeiros
	Competências Pessoais Demonstrar: Liderança; Agir com criatividade; Trabalhar em equipe; Flexibilidade; Capacidade de comunicação; Trabalhar com disciplina; Manter-se atualizado; Capacidade de síntese; Capacidade de observação; Delegar responsabilidades; Espírito empreendedor

Quadro 6: Análise comparativa do CHA dos diferentes cargos

4.2 Proposta de um instrumento de avaliação de desempenho

Sugere-se inicialmente uma avaliação de perfil individual, onde o próprio colaborador irá realizar uma análise SWOT pessoal, buscando definir quais são seus pontos fortes e fracos que podem ser melhorados. A razão desta sugestão se encontra na forma como a pessoa se vê e como ela se define como ser pessoal e profissional. O gestor necessariamente precisa conhecer quem são as pessoas que fazem parte da sua equipe, qual seus significados e identidades perante o mundo do trabalho. Como sugestão deixa-se modelo desenvolvido por Kenneth Andrews e Roland Christensen, o qual se encontra no site *coachingsp*.

Análise SWOT Pessoal			
Ambiente Interno	Forças		
	Quais são seus pontos fortes, principais forças, qualidades, virtudes ou talentos?	Quais são seus pontos a serem melhorados, principais fraquezas, defeitos ou dificuldades?	
		Potencializar	Melhorar
	Que oportunidades existem para aproveitar estas forças e alcançar seus objetivos?	Que ameaças existem pelas suas fraquezas que podem impedir de atingir seus objetivos?	
Oportunidades	Acompanhar	Ameaças	Eliminar
Ambiente Externo			

Figura 3: Análise SWOT Pessoal

Fonte: Acessado em: <https://coachingsp.wordpress.com/tag/analise-swot/>

- **Perguntas para gerar conclusões e aprendizados**

O que você conclui desse quadro? O que você pode aprender com essa análise?

- **Perguntas para gerar ação de mudança**

O que você poderia melhorar ou desenvolver para aproveitar melhor as oportunidades e diminuir as possíveis ameaças?

Nos estudos da inteligência emocional é mostrado que as diferenças individuais são medidas por dimensões, estas explicam a idiossincrasia existente. O paradigma diferencial avaliativo que ai reside seria a avaliação do ponto de partida (para verificar o desempenho) como também a do ponto de chegada (que são os indicadores de competência e a disseminação das informações necessárias) ao seu alto conhecimento.

Recentemente, os modelos passam a ser amplamente utilizados nas empresas. Ao realizar a análise da imobiliária se propõe a seguinte metodologia:

- A avaliação de desempenho seja feita pelo próprio colaborador, pelos seus pares e pelo gestor. Uma avaliação compartilhada demonstra que o gestor valorizando a opinião da equipe perante todos. Para Figueiredo (2001, p.) “o desempenho extraordinário de uma equipe é alcançado com maior eficácia no formato da liderança partilhada em equipe”.
- 1º - O colaborador escolhe seus pares, que o avaliarão; realiza sua própria avaliação; e realiza a avaliação dos seus pares (indicados) e, recebe *feedback*; (Peso 20%)
- 2º - O gestor, por sua vez, precisará verificar e autorizar as devidas escolhas dos pares apontadas pelos colaboradores. Realizará a avaliação de cada

um de seus colaboradores individualmente; procede a análise das auto avaliações realizadas pelos colaboradores; e elabora e procede o *feedback* de cada avaliação; (Peso 50%)

- 3º- Cada par indicado deverá realizar a avaliação de seu colega, fazendo a devida justificativa; (Se 2 = 15% cada; se 3 = 10% cada).
- 4º - Para realizar a avaliação a pessoa precisa sinalizar no término de cada frase um valor compreendido entre 1 e 10.

Cabe então, ao gestor, fazer a avaliação toda. Cada frase tem peso igual a 1,0, sendo este multiplicado então pelo valor determinado na referida escala. Para fechamento da avaliação será multiplicado a nota obtida nos somatórios das frases multiplicada pelos percentuais que cabe a cada avaliador. Após será buscado na escala de Likert sugerida a seguir a determinação do desempenho da pessoa, então avaliada.

- DI (1 - 2) – Desempenho abaixo do aceitável;
- DB (3 - 4) – Desempenho inferior esforçando-se para melhorar;
- DE (5 - 6) – Desempenho esperado com atingimento das metas propostas;
- DS (7 - 8) – Desempenho desejável com atingimento das metas propostas;
- DAP (9 - 10) – Desempenho superior com alta performance.

A seguir apresenta-se um rol de frases construídas a partir das competências elencadas na descrição de cargos existente na empresa. Tomou-se como referência a análise comparativa das mesmas, entre os cargos existentes, buscando definir aquelas comuns a todos.

Avaliação

Sinalize ao final de cada frase uma nota de 1 a 10 correspondentes ao desempenho avaliado.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Manifesta apoio e disposição nos trabalhos em equipe.										
Há empatia em suas relações interpessoais e no trato de situações adversas.										
Transmite credibilidade em gestos e ações.										
Demonstra comprometimento e dedicação com suas tarefas e objetivos organizacionais.										
Apresenta interesse e disposição para novos aprendizados e oportunidades.										

Tem clareza e facilidade ao se comunicar com as pessoas.							
Realiza o planejamento adequado do seu trabalho.							
Persiste continuamente na execução de atividades propostas.							
Utiliza seu tempo de modo construtivo, procurando atualizar suas habilidades e aprendendo coisas novas.							
Apresenta resultados satisfatórios relacionados a produtividade individual e global.							
Justificativa (Análise Geral)							
Auto Avaliação							
Quais são seus pontos fortes, principais, forças, qualidades, virtudes ou talentos?		Quais são seus pontos a serem melhorados, principais fraquezas, defeitos ou dificuldades?					
Potencializar		Melhorar					
Que oportunidades existem para aproveitar estas forças e alcançar seus objetivos?		Que ameaças existem pelas suas fraquezas que podem impedir de atingir seus objetivos?					
Acompanhar		Eliminar					

Quadro 7: Desempenho avaliado

- O que você conclui desse quadro? O que você pode aprender com essa análise?
- O que você poderia melhorar ou desenvolver para aproveitar melhor as oportunidades e diminuir as possíveis ameaças?

Colaborador: _____

Quem é?

Pontos fracos?

Pontos Fortes?

O que se propõe a fazer?

Resultados das Justificativas:

Resultado da escala Likert:

Pontuação Geral: _____

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A empresa em estudo é do ramo imobiliário, foi escolhida por ser uma empresa sólida no mercado, por ser muito bem recomendada pelos seus clientes e também

pelo fato de que o gestor da empresa se disponibilizou para que este trabalho pudesse ser realizado.

Assim se deu a escolha do tema Gestão com Pessoas, pois cada vez mais difícil, é para as organizações encontrar nas pessoas o ingrediente faltante para alavancar seus negócios, em muitos casos suas políticas tendem a condicionar-las a uma postura passiva e reativa. E a Gestão de Pessoas serve para atuar como uma ferramenta que agrupa e integra todos os setores, buscando de maneira eficaz contribuir para alcançar os objetivos da organização. Conforme afirma Chiavenato (2010) Gestão de Pessoas é uma área que maestria talentos através dos processos existentes em todas as áreas, cuidando deste capital humano para alavancar as organizações.

Então, delimitou-se a análise na avaliação de desempenho dos colaboradores da Imobiliária de Santo Ângelo/RS, e através de pesquisas foi possível buscar o conhecimento referente há avaliação de desempenho nas organizações, tanto as disponíveis na literatura, bem como algumas aplicações de estudos de casos empresariais que fortaleceram a elaboração desta proposta.

Avaliação de desempenho trata-se do parecer do desempenho dos colaboradores na realização de suas atividades no dia a dia. Através dela é possível identificar quais colaboradores estão conseguindo realizar tarefas conforme políticas da empresa e trazendo resultados satisfatórios. Precisa-se entender que a avaliação de desempenho é um método criado para avaliar o desempenho de todos os colaboradores da empresa, mas esse não é só um dos seus objetivos.

Com base nisso, a elaborar do instrumento de avaliação de desempenho para a referida empresa, contribuiu para a melhoria dos processos da empresa, também verificou-se que os colaboradores estão engajados em buscar os resultados dentro de suas áreas específicas, melhorando suas habilidades e atividades, pois o gestor da empresa não conseguia medir a produtividade dos colaboradores, e a falta de uma ferramenta, dificultava na hora de recompensá-los pelas metas atingidas.

Este estudo foi de grande relevância para o desenvolvimento do ambiente organizacional da empresa, ao falar do assunto “pessoas” fica evidente sua importância nas organizações, são as pessoas responsáveis pelo diferencial competitivo nas organizações, são elas que, produzem, operam, atendem, criam e competem para que empresa se desenvolva e alcance seus objetivos, em outros tempos as empresas investiam em clientes, produtos e tecnologias, hoje elas investem nas pessoas que são responsáveis pelo crescimento da empresa, os colaboradores.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Claudia Rosa; NOHARA, Jouliana Jordan. **Como fazer monografias:** TCC, dissertações e teses. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à administração de recursos humanos.** 4. ed. São Paulo: Manole, 2015.

_____. **Gestão de pessoas:** o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 4. ed. São Paulo: Manole, 2015

_____. **Iniciação à administração de recursos humanos.** 4. ed. São Paulo: Manole, 2015.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de Pessoas - Modelo, Processos, Tendências e Perspectivas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FIDELIS, Gilson José, BANOV, Márcia Regina. **Gestão de Recursos Humanos - Tradicional e Estratégica.** 2nd edição. São Paulo: Érica, 2007.

FIGUEIREDO, Jayr. **Liderança: Uma Questão de Competência.** São Paulo: Saraiva, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Gestão de pessoas:** enfoque nos papéis profissionais. São Paulo: Atlas, 2012.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Recursos Humanos – Princípios e tendências.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARCONI, Marina Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARRAS, Jean P.. **Administração de recursos humanos.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RIBEIRO, Antônio Lima. **Gestão de Pessoas.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TEIGA, Adriano José. **Gestão de pessoas.** - 1.ed., rev. e atual. - Curitiba: IESDE Brasil, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

VIANA, Márcio Túlio. **70 anos de CLT- uma história de trabalhadores.** Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2013.

PERCEPÇÃO DE GESTORES MUNICIPAIS DE SAÚDE DA FOZ DO RIO ITAJAÍ SOBRE O PANORAMA DO PROVIMENTO DO MAIS MÉDICOS

Marlon Gibb Barreto Zimmer

Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí-SC

Rita de Cássia Gabrielli Souza Lima

Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí-SC

RESUMO: O artigo examina o panorama do provimento do Programa Mais Médicos na Região de Saúde da Foz do Rio Itajaí, SC. Estudo qualitativo, exploratório-descritivo, realizado em 2018, com secretários de saúde e/ou representantes dos onze municípios que compõem esta Região, por meio de grupo focal. As reflexões foram geradas no contexto de anúncio de rompimento do fim do acordo de cooperação firmado entre Brasil e Cuba, e no contexto de desinteresse de médicos brasileiros pelo exercício da medicina na Estratégia Saúde da Família da Atenção Básica. Destacam-se as seguintes observações: uma percepção de prematuridade da decisão de rompimento pelo governo cubano; o desconhecimento da finalidade do Programa; a existência de uma peculiar passividade, frente aos problemas e desafios advindos e que virão por conta do fim da parceria com Cuba; e a importância de tutores do Programa para resolver conflitos locais. Enquanto persiste o impasse regional, instaurado pelo fim do acordo, usuários continuam acordando e deitando todos os dias com necessidades, sejam elas em nível

de sofrimento, de enfermidade ou de doença. Se o federalismo brasileiro é cooperativo, de fato, movimentos em prol da recomposição da atenção médica da ESF da AB na Região poderão ser deflagrados, em algum nível.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Mais Médicos; Estratégia Saúde da Família; Atenção Básica.

PERCEPTION OF MUNICIPAL HEALTH MANAGERIAL STAFF FROM FOZ DO RIO ITAJAÍ ABOUT THE PROVISION SCENARIO OF THE MORE MEDICAL DOCTORS PROGRAM

ABSTRACT: The article examines the provision scenario of the More Medical Doctors Program in the Health Region of Foz do Rio Itajaí, SC. It is a qualitative, exploratory and descriptive study carried out by means of focus group with health secretaries and/or representatives from eleven municipalities that compose this Region in 2018. Thoughts have been generated within the contexts of the announcement of the cooperation agreement breach between Brazil and Cuba, and of the lack of interest of Brazilian doctors to perform medicine in the Family Health Strategy (FHS) of the Primary Care Program (PCP). The following findings stand out: a perception about the premature decision to breach by the Cuban government; the lack of knowledge about the Program purpose; the existence of a peculiar passivity before the

problems and challenges derived and which are to come in view of the partnership end with Cuba; and, the importance of the Program tutors in solving local conflicts. As long as the regional deadlock due to the agreement breach persists, users continue to wake up and to go sleeping everyday with needs from levels of suffering, disease and illness. If the Brazilian federalism actually is of cooperative nature, movements on behalf of the medical care re-composition of the FHS of the PCP in the Region can be triggered at some level.

KEYWORDS: More Medical Doctors Program; Family Health Strategy; Primary Care

INTRODUÇÃO

O processo histórico do Sistema Único de Saúde (SUS) contabiliza inúmeros avanços e recuos na formulação e legitimação de estratégias capazes de universalizar o acesso a todas ações e cuidados da atenção à saúde. No âmbito da atenção básica, a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa Mais Médicos (PMM) detêm o estatuto de bem público, por conferirem ao interesse público a finalidade última do SUS, democraticamente conquistado na VIII Conferência Nacional de Saúde (LIMA; GRIPA; BATISTA, 2018; ALVES; LIMA, 2018).

A Estratégia Saúde da Família é a principal modalidade operativa da atenção básica. Forjada na histórica necessidade de produção de uma cultura para a atenção básica do SUS, a ESF tem por objetivo realizar o ordenamento do Sistema, visando à garantia do direito à saúde de base como direito de cidadania (LIMA, 2017). As ações devem ser organizadas por meio de práticas de promoção e proteção da saúde, prevenção de agravos, diagnóstico e tratamento de doenças, reabilitação, redução de danos e manutenção da saúde. A programação das ações da ESF é descentralizada e realizada por meio da abordagem territorial, considerando a jornada de trabalho de 40 horas para a força de trabalho, exceto para médicos que, em função da escassez, tiveram a carga horária flexibilizada, a partir da atualização da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), em 2011 (BRASIL, 2011a).

No entanto, por se tratar, desde a sua origem, de uma política pública de governo (LIMA, 2017), instituída não por meio de lei, mas de portarias revisadas a cada cinco anos (BRASIL 2006; BRASIL 2011a; BRASIL, 2017) a ESF da AB vem se realizando na dialética entre o interesse público e o compromisso ético-político de governos municipais (LIMA, 2017), no marco do federalismo, refundado pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

A partir de 2011, o governo brasileiro começa a investir em um desenho mais sistêmico para a ESF. Os resultados de um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada, intitulado “Sistema de Indicadores de Percepção Social”, havia sinalizado que 81% da amostra, composta por usuários de serviços ofertados pelo SUS, qualificara a ESF como um serviço bom ou muito bom, e que um dos maiores entraves do SUS era a escassez de profissionais médicos (BRASIL, 2011b).

Dois anos depois de concluir o estudo do IPEA, instalou-se uma sucessão de deliberações do Ministério da Saúde e de movimentos sociais, em defesa de mais médicos para a atenção básica.

Em fevereiro de 2013, a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde (SGTES/MS) assinou o Termo de Cooperação “Acesso da população brasileira à atenção básica em saúde/TC80”, com a Organização Pan americana da Saúde (OPAS, 2014), em seguida à campanha “Cadê o Médico”, lançada no mês anterior pela Frente Nacional de Prefeitos (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2015). Com duração de 05 anos, o TC80 teve por objeto o “desenvolvimento de estratégias e processos de ampliação do acesso, em especial [aos] serviços de atenção básica [...], por meio de ações articuladas para atender as necessidades de populações selecionadas” (OPAS, 2014, p. 484).

Em junho de 2013, aconteceram as Jornadas de 2013: ruas brasileiras foram ocupadas por frações de classes, em repúdio ao vazio de representação política em defesa de serviços públicos, por exemplo, de saúde e, por consequência de atenção médica (BOITO JÚNIOR, 2016). Em julho, a Medida Provisória (MP) 621 institui o Programa Mais Médicos (PMM) (BRASIL, 2013a).

No mês seguinte, o MS firma novo Termo com a OPAS: “Acordo de cooperação técnica para ampliar o acesso da população brasileira à atenção básica em saúde”, com vistas à apoiar o PMM (OPAS, 2013). A partir da criação da MP, a SGTES/MS começa a lançar vários editais de chamamento de médicos e municípios elegíveis, para executar o Projeto Mais Médicos para o Brasil (PMMB). Entra em execução, também, o Projeto de Cooperação Mais Médicos (PCMM), com base na abertura conferida pela MP a acordos internacionais voltados para a vinda de médicos: médicos cubanos começam a chegar no Brasil (LIMA, 2017). Em outubro do mesmo ano, o Mais Médicos é assegurado por meio da Lei 12.871/2013 (BRASIL, 2013b), tornando-se, portanto, política de Estado (GONÇALVES JR.; GAVA; SILVA, 2017).

A alarmante desigualdade distributiva de médicos entre municípios brasileiros levantara uma bandeira, em defesa da sustentação da ESF (OLIVEIRA et al., 2017; LIMA et al., 2017). Até o ano de 2015, a ESF da AB havia incorporado 18 mil médicos por meio do provimento do Mais Médicos, sendo 79% cubanos (MEDINA et al., 2018).

Com relação ao estado de Santa Catarina, em março de 2016, havia quatrocentos e trinta e sete médicos (437) médicos em cento e noventa e quatro (194) dos duzentos e noventa e cinco (295) municípios catarinenses, em sua maioria, médicos cubanos (FAPESC, 2018). No estado de Santa Catarina, a formação de médicos do Mais Médicos nos serviços de AB está sob a alcada da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade Federal Fronteira Sul.

No ano de 2019, entretanto, o PCMM sofre um revés. Em virtude do fim do acordo de cooperação técnica entre Brasil e Cuba, ocorrido em novembro do ano anterior, começam a deixar o Brasil mais de oito mil médicos cubanos (LIMA; CARVALHO; COELI, 2018), colocando em xeque a garantia de atenção médica da atenção básica

para 23 milhões de brasileiros, residentes em 2.800 municípios dos 3.228 municípios participantes, sendo que em 611 municípios todos os médicos lotados pelo Programa era cubanos. Além disso, áreas isoladas, com expressivos indicadores de pobreza e dificuldades de acesso ficaram descobertas. A decisão de rompimento do acordo veio do Ministério da Saúde de Cuba, em resposta às declarações indelicadas, manifestadas pelo presidente eleito do Brasil aos médicos cubanos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA, 2018). Frente a essa realidade, o Ministério da Saúde do Brasil abriu um processo seletivo com vistas à ocupação das vagas por médicos brasileiros, nos municípios que haviam aderido ao provimento do Mais Médicos.

De acordo com o então coordenador do Programa em Santa Catarina, o anúncio do governo cubano de rompimento da cooperação técnica com o Brasil trará um impacto importante no estado (NSCTOTAL, 2018).

O artigo analisa a percepção de gestores municipais de saúde da Região de Saúde Foz do Rio Itajaí, Itajaí, SC, sobre o panorama do provimento do Mais Médicos, na perspectiva ético-política. Segundo o mapeamento descritivo realizado pela pesquisa “Impacto Social do Programa Mais Médicos no estado de Santa Catarina: realidades e perspectivas”, oito (08) dos onze (11) que compõem a Região de Saúde da Foz, contavam com quarenta e seis médicos (46) médicos advindos pelo Mais Médicos (MIRANDA, 2018).

METODOLOGIA

Trata-se de estudo social do tipo qualitativo, exploratório-descritivo, desenvolvido na Região de Saúde Foz do Rio Itajaí.

De acordo com o Plano Diretor de Regionalização da Secretaria Estadual de Saúde de Santa Catarina (SES/SC) vigente, a Região de Saúde da Foz do Rio Itajaí possuía, em 2012, aproximadamente 580 mil habitantes, distribuídos em onze (11) municípios, que são: Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luis Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo, totalizando 11 municípios (SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DE SANTA CATARINA, 2012).

Estiveram representados na entrevista os secretários e gestores de saúde dos onze (11) municípios da Região. Mediada pelo então coordenador do Mais Médicos no estado de Santa Catarina, a coleta de dados foi realizada na reunião da Comissão Intergestores Regionais (CIR), de dezembro de 2018, na sede da Associação de Municípios da Foz do Rio Itajaí. O instrumento de coleta de dados entrevista coletiva do tipo grupo focal.

A CIR corresponde ao antigo Colegiado de Gestão Regional (CGR). Essa Comissão, criada em 2013, é composta por secretários municipais de saúde e gerentes regionais de saúde. É nesta instância colegiada que os municípios de uma dada região de saúde articulam, negociam, propõem, pactuam, e deliberam, em conjunto, sobre a operacionalidade do SUS e sobre o arranjo organizacional e funcional das ações e

serviços de saúde da rede regional de atenção, em conformidade com as definições da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) (SES/SC, 2017). O tempo de entrevista foi.....

Os dados foram analisados por meio de análise de conteúdo do tipo temática ajustada. A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que, através de meios científicos e frequência com que núcleos de sentido são apresentados pelos dados, confere validade à inferência a partir de dados obtidos em um determinado contexto e que permite replicar esses dados. Já a análise de conteúdo do tipo temática ajustada, busca “descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação, cuja [simples] presença (...) [signifique] alguma coisa para o objeto analítico visado” (MINAYO, 2014, p. 316). Isto é, o ajuste se faz necessário porque importa para a pesquisa não a frequência de unidades de registro, mas a sua significância, independentemente do número de vezes em que se manifesta.

Seis etapas classificatórias compuseram o processo de análise (MINAYO, 2014), a saber:

- Exploração do material: o conteúdo bruto foi explorado para fins de certificação da sua pertinência e representatividade;
- Contaminação pelo material: várias leituras intensas e extensas foram realizadas, de modo livre, desprovidas de qualquer forma de análise e/ou interpretação;
- Seleção das unidades: nesta etapa, procedeu-se à seleção de unidades de registro (unidades com significância: palavras, expressões e/ou frases) e de contexto (extratos mais amplos, nos quais estão as unidades de registro);
- Codificação e agrupamento de códigos: foram atribuídos códigos às unidades de registro, com base em critério semântico, e agrupamento dos códigos por analogia;
- Exploração transversal do material: nesta última etapa, afastou-se da descrição da codificação e se retomou as transcrições para fins de leitura transversal;
- Categorização: em um esforço de síntese, por meio de reflexividade dirigida (LIMA; GRIPA; BATISTA, 2018, p. 15) chegou-se à categorização da base de dados. A categoria deflagrada pelo processo foi “Aspectos do panorama do Mais Médicos na Região Foz do Rio Itajaí, Itajaí, SC, em ventos de rompimento do acordo de cooperação entre Brasil e Cuba”.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados são expostos avançando de uma contextualização sobre o cenário nacional em que a coleta de dados foi realizada para a tentativa de proceder a uma discussão analítica, em que dialogam unidades de registros, referenciais teóricos, pesquisas sobre o tema e perspectivas dos autores, com base na categoria “Aspectos

do panorama do Mais Médicos na Região Foz do Rio Itajaí, Itajaí, SC, em ventos de rompimento do acordo de cooperação entre Brasil e Cuba”.

O cenário da coleta de dados correspondeu a um período de turbulência política no País, em função do aviso de rompimento do Programa, pelo governo de Cuba e, por consequência da franca possibilidade de perda do vínculo de profissionais atuantes na Região da Foz do Rio Itajaí. A coleta foi realizada em dezembro de 2018, um mês depois de anunciado o fim do acordo pelo então presidente do Brasil. Tratou-se, portanto, de um cenário de risco em que tomou assento a probabilidade de instauração de um grave retrocesso na conquista de garantia de atenção médica da AB de municípios brasileiros e, por consequência da Região da Foz.

Em tempos de forte crise fiscal nos municípios brasileiros, não é difícil compreender o significado do anúncio de rompimento da parceria firmada entre Brasil e Cuba, em nível individual, familiar, comunitário, municipal e regional. É na pele de quem depende da ESF da AB e na pele do gestor que aposta na ESF para garantir AB de qualidade a seus usuários, que o cenário de risco de retorno à falta de médicos se faz concretamente manifesto. Nessa linha compreensiva, o risco torna-se “realidade virtual” (BECK, 2011), na medida em que naturaliza a inevitabilidade de crise. Crise, especialmente, para a condição humana, para o usuário da ESF, cuja finalidade última é a de se constituir no espaço social prioritário para o acesso daquele que está em sofrimento, enfermo ou adoecido.

Frente a esse cenário de previsibilidade de caos na atenção médica de base, a questão posta é se a relação solidária, estabelecida entre Brasil e Cuba, será substituída pelo retorno das políticas assistenciais coercitivas e controladoras que se fizeram presentes por todo século XIX, materializadas em práticas não de troca, mas de doação e recebimento; práticas caridosas, com base em uma ética compassiva fundada em uma “lógica da compaixão” (CAPONI, 2000, p. 9). Usuários até então cuidados por médicos do Mais Médicos retornarão como indigentes a Santas Casas de Misericórdias?

O provável fim do acordo de cooperação entre Brasil e Cuba, instaurado no mês anterior àquele em que os dados desse estudo foram coletados, trouxe uma discussão interessante na reunião da CIR. Opiniões divergentes com relação ao Mais Médicos e as recentes mudanças que têm ocorrido no Programa, trouxeram um debate amplo e produtivo.

Por um lado, ao serem indagados sobre o provável rompimento com o Programa, uma secretaria considerou o fim do acordo como:

Prematuro no mínimo, né [...] porque eu acho que eles não poderiam ter levado em consideração algo que a mídia estava trazendo, né, [ele] falou em reestruturar o programa, ele não disse que ele não queria mais, a não ser que eu esteja equivocada, mas a fala do “eu não quero mais cubanos” eu acho que não aconteceu. (P14)

A secretaria provavelmente se referia à fala do presidente eleito do Brasil, em

que ele sinaliza à mídia que o Mais Médicos não acabaria, mas seria “reestruturado”. A mídia brasileira tem sido fortemente investida na conjuntura nacional. Estudo nacional sobre o modo como a mídia recontextualiza e sedimenta o discurso do professor, citando Fairclough (2010), expõe que essa mediação e recontextualização das práticas sociais do professor “[...] nunca são ingênuas ou neutras, mas permitem tanto a disseminação e o fortalecimento de representações ideológicas [...] quanto a criação de espaços de resistência e quebra dessas representações” (FIGUEREDO; BONINI, 2017).

Em contrapartida, um secretário demonstrou ver o provável rompimento como “uma oportunidade para nossos médicos” (P2), o que acabou abrindo um questionamento sobre a razão de os médicos brasileiros não terem aderido aos chamamentos feitos pelo Ministério da Saúde, por meio de editais, antes da chegada de médicos cubanos em missão institucional.

Em fevereiro de 2013, havia sido firmado um Termo de Cooperação/TC entre o Ministério da Saúde do Brasil e o Ministério da Saúde de Cuba com vistas à ampliação do acesso a ações de AB no Brasil. Em julho de 2013, ambos os Ministérios firmaram um termo de ajuste, neste TC, para apoiar o Mais Médicos (OPAS, 2014).

Eu vou colocar aqui só um ponto de reflexão: O Mais Médicos [...] abre tanto para médicos brasileiros, e isso antes de Cuba também, tanto para médicos [...] brasileiros formados no exterior e médicos do exterior mesmo, né. O que me acende um ponto é por que que os nossos médicos, eles não nasceram da renúncia de Cuba com o Brasil, [...] não nasceram disso, já estavam aí; então, por que que eles nunca se interessaram por essas vagas, haja vista que essas vagas são abertas pra eles antes.

A reflexão,posta pelo secretário, expõe a dimensão histórica da falta de médicos brasileiros interessados pela atuação na ESF da AB, e uma determinação explicativa deste fato está na (ainda) incipiente formação em saúde para o SUS. Ainda que a Constituição Federal determine que o ordenamento da formação de recursos humanos para o SUS cabe ao próprio SUS (BRASIL, 1988); ainda que a Lei Mais Médicos tenha previsto dois eixos voltados para a criação de faculdades de medicina em áreas estratégias do SUS e para o aumento de vagas para Residência em Medicina de Família e Comunidade (BRASIL, 2013), ainda que as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Medicina, atualizadas em 2014, recomendem a formação do profissional médico com perfil generalista, perfil este voltado para a atuação na ESF (BRASIL, 2014), o fato é que a formação em medicina no Brasil ainda mantém, a um só tempo, a hegemonia de currículos envelopados pela lógica biomédica de atenção à saúde (ALMEIDA-FILHO, 2013) e a hegemonia de uma comunidade discente desinteressada pela realidade nacional. Ademais, é preciso assinalar que o plano de cargos e salários previsto pela Lei Orgânica da Saúde, no 8.080/90 não se confirmou, até agora, passadas quase três décadas de vigência desta Lei. Muitas são as pautas das agendas políticas do SUS, mas o plano de carreira de sua força de trabalho tem

sido historicamente marginalizada por aqueles eleitos para representar a sociedade brasileira, para legislar, por ela e para ela: deputados e senadores.

Com base em pelo menos, nesses dois vazios, inscritos nas memórias do SUS – formação em saúde hegemonizada pela lógica de mercado e descaso com a conquista de plano de cargos e salários para a força de trabalho do SUS – é possível abrir um caminho compreensivo do por que médicos brasileiros não aderiram a chamamentos do Mais Médicos para o ingresso na ESF da AB de municípios elegíveis, com vistas ao exercício da atenção médica e à formação para o SUS nos serviços. Enfim, desde 2013, o Mais Médicos esteve e está disponível para médicos brasileiros.

O que não parece disponível é vontade política para garantir direitos sociais conquistados no Brasil. O direito à atenção médica na AB é direito conquistado. Desde o momento em que o governo Lula criou a Política Nacional de Atenção Básica, em 2006, ainda que por meio não de lei mas portaria, o direito à “ter médico” no território em que se vive, majoritariamente territórios onde reside a massa trabalhadora, que produz o PIB do país, é um imperativo ético. E um imperativo ético “não é um favor que podemos ou não conceder uns aos outros” (FREIRE, 2004. p. 59). Pressupõe uma ação responsável porque respeitosa: médicos cubanos parecem com os dias contados no Brasil? Então, o Brasil precisa se responsabilizar e tomar medidas outras para garantir atenção médica a indivíduos, famílias e comunidades que serão desassistidas.

O fato é que a relação com os dados coletados gerou duas observações importantes. A primeira é que os principais representantes da saúde dos municípios da Região estudada não têm ao certo o conhecimento da finalidade do Programa, que é formar profissionais nos serviços e não somente inserir médicos nos locais precariamente assistidos por essa categoria profissional. A curto prazo podemos, sim, dizer que o Mais Médicos objetiva ofertar médicos em cidades carentes desses profissionais de saúde, mas além desse objetivo, o Programa ainda é pautado em outras duas propostas, de médio e longo prazo, como aumentar o número de vagas e abrir novas faculdades em medicina em áreas estratégicas, respectivamente, para que atenda a grande demanda na necessidade da formação, capacitação e atuação de profissionais nos municípios. O Programa reforça a atuação dos médicos na ESF da AB, onde são ou poderiam ser solucionadas as principais necessidades das comunidades, mas por conta de o número de médicos ser inferior ao ideal, juntamente com os problemas enfrentados pelo programa, o acesso e cuidado de base, a serem garantidos por unidades acabam sendo prejudicados (BRASIL, 2013).

A segunda observação importante é que parece instaurada uma passividade, por parte dos entrevistados, frente aos problemas e desafios que o Mais Médicos tem enfrentado. O que parecem demonstrar é a ausência de uma devida preocupação com o momento crítico de prováveis grandes perdas de profissionais, na maioria dos municípios. Como citado anteriormente, alguns secretários caracterizaram a saída dos médicos cubanos como “prematura”, porém, parece existir uma forma de adjetivação mais adequada, no contexto que a sociedade brasileira vive atualmente no país.

O exercício de reflexividade dirigida, dirigido para os dados, indicou que anuncio de fim do acordo de cooperação poderia ser classificado com “preocupante”, tendo em vista as necessidades de os territórios garantirem a presença de médicos na AB e a incerteza de preenchimento dessas vagas pelos profissionais brasileiros que, na teoria, deveriam ocupar o lugar dos cubanos.

Segundo relatos, alguns municípios da Foz do Rio Itajaí não serão diretamente afetados pelo fim do acordo de cooperação entre Brasil e Cuba, e não terão seu quadro de profissionais alterado. No entanto, representantes desses municípios não sinalizaram nenhuma preocupação com o que isso pode afetar a médio e longo prazo aos usuários das cidades que eles representam. Além disso, não demonstram receio de viver, futuramente, em seu município, o que acontece em municípios vizinhos, por exemplo, a perda de médicos e a dificuldade da reposição desses profissionais.

O anúncio do fim do acordo de cooperação entre Brasil e Cuba não deixará somente vagas médicas em aberto em municípios, mas irá desfazer o tão caro vínculo criado entre muitos médicos cubanos e a população (LIZ; LIMA, 2017; COMES et al., 2016); desfazer elos de confiança, credibilidade e respeito.

Respeito. Valor tão caro às sociedades contemporâneas. Respeitar o outro “é descobrir palavras e gestos que deem à representação dessa expressão um caráter convincente” (SENNETT, 2004. p. 237); é reconhecer cada cidadão como um sujeito de direitos e considerar como um dever o compromisso assumido para com ela no que concerne aos seus direitos (TUGENDHAT apud DALL’AGNOL, 2004); “é o empenho de reconhecer, nos outros homens, ou em si mesmo, uma dignidade que se tem o dever de salvaguardar” (ABBAGNANO, 2007. p. 1.009).

Parte dos municípios da Região da Foz perderam profissionais de Cuba com o fim da parceria e, até o momento de realização da coleta de dados, a maioria das cidades desfalcadas pela saída de cubanos ainda não tinha conseguido a reposição de profissionais.

O vínculo adquirido entre muitos médicos cubanos e usuários da ESF da AB, além da confiança (LIZ; LIMA, 2017), se dá pela simpatia, simplicidade e caráter solidário dos profissionais de Cuba, que se dirigem em missão humanitária a países carentes de médicos públicos (NUNES, 2017); dispostos não somente a trabalhar, mas a apoiar por meio de harmonia e boa convivência. Existem exceções, como relatado por secretários, por exemplo, alguns problemas pontuais com profissionais pelo não cumprimento de determinada ordem aplicada a eles; por vezes, por descumprimento de horário e ausência no serviço.

Gestores expressaram que em algumas situações tiveram que reunir-se com os tutores do Programa para solucionar problemas; em alguns casos, até solicitar a transferência de profissional. Porém, como foi relatado anteriormente a grande maioria das secretarias representadas na reunião sinaliza que a convivência com os cubanos foi proveitosa e que lamentam o fim do acordo de cooperação Brasil e Cuba.

Observa-se, através das falas de gestores de saúde, certa tranquilidade diante

dos problemas que estão postos hoje, com relação à substituição dos médicos cubanos que foram embora e a chegada de médicos brasileiros. E, aqui, cabe uma inferência: é possível que essa certa tranquilidade advenha do fato de a Região da Foz ser “privilegiada” no território, por se tratar de uma região litorânea, com uma qualidade de vida melhor e um acesso à educação mais adequado. Esses fatores são alguns determinantes muito provavelmente levados em conta na escolha de fixação de, por exemplo, egressos de cursos de medicina nacionais. São atrativos que geralmente diferenciam a escolha do profissional.

Divergências entre profissionais cubanos e gestores dos municípios, com relação à cumprimento de horários e ao descumprimento de normativas adotadas por gestões também desenharam o panorama atual do Programa na Região, em interlocução com uma compreensão equivocada da formação nos serviços – “folga como regalia” – comparando profissionais do Mais Médicos e profissionais contratados pelo município, e princípios adotados pelos gestores descumpridos pelos profissionais médicos, e vice-versa, conforme a fala abaixo:

[...] infelizmente eles partiram pra isso pelas vantagens que o Mais Médicos tem, tá? Tanto que enquanto eles atendem entre 15 a 18 pacientes, médicos do Mais Médicos atendem 8 a 10, eles tem uma folga por semana, né, têm toda essa vantagem, todas as regalias que os nossos médicos ganhando menos da metade (risos) que eles ganham.

Essa compreensão equivocada da finalidade do Programa pode ser analisada na dialética do federalismo brasileiro, refundado pela Constituição de 1988 (CF) como federalismo cooperativo.

A CF de 1988 conferiu autonomia política aos municípios brasileiros: segundo seu art. 3º, Estado, Distrito Federal, estados e municípios são entes federados autônomos. Essa mesma Constituição consagrou o SUS conquistado na VIII Conferência Nacional de Saúde, com um padrão nacional a ser garantido de modo descentralizado e regionalizado, mediante políticas econômicas e sociais (BRASIL, 1988). No entanto, a União detém a prerrogativa de formular as políticas e municípios e estados são responsáveis pela execução (ARRETCHÉ, 2012). Ora, o Brasil é constituído por 5.570 municípios heterogêneos, do ponto de vista de recursos econômicos, sociais, culturais e do ponto de vista de capital político, sendo que 70% dos municípios brasileiros têm menos de 20 mil habitantes, com inegáveis patrimônios culturais, mas com baixo capital, a um só tempo, político e orgânico. A gestão pública da saúde, nesses inúmeros Brasis, é exercida não mediante concurso público para pessoas tecnicamente qualificadas, mas por cargo de confiança. Não raramente esses cargos são exercidos por pessoas não apropriadas de aportes da administração pública, tampouco da filosofia e operacionalização do SUS. As portarias, medidas provisórias, decretos e leis, do âmbito da saúde pública, formulados pela União “chegam” aos gestores ininterruptamente e exigem capacidade técnica e disposição para serem

decodificadas. Em sua maioria, são constituídos por textos densos, às vezes sem a devida clareza e objetividade, fazendo uso de uma linguagem bastante formal, por vezes, inacessível ao gestor municipal da saúde. Essa realidade tem colocado em xeque o próprio federalismo brasileiro.

CONSIDERAÇÕES

As reflexões sobre o panorama do provimento do Programa Mais Médicos na Região de Saúde da Foz do Rio Itajaí foram geradas sob dois eixos contextuais. O primeiro corresponde ao cenário de turbulência frente ao anuncio, por parte do Ministério da Saúde de Cuba, de rompimento da cooperação técnica firmada entre Brasil e Cuba, sob a mediação da OPAS. O segundo relaciona-se com o desinteresse de médicos brasileiros pelo exercício da medicina na ESF da AB. Na interlocução entre esses dois eixos contextuais, foram geradas observações importantes sobre o panorama do provimento na Região, quais sejam:

- Uma percepção de prematuridade da decisão de rompimento pelo governo cubano, gerada na confiança de recontextualizações feitas pela mídia sobre o anuncio do presidente do Brasil;
- O desconhecimento da finalidade do Programa Mais Médicos, na perspectiva dos gestores participantes. A compreensão equivocada de que o provimento de médicos “é o” objetivo do Programa, e não um de seus objetivos;
- A existência de uma peculiar passividade, frente aos problemas e desafios advindos e que virão por conta do fim da parceria com Cuba, o que pode ser traduzido como uma ausência de preocupação com o momento crítico regional. A dificuldade de alguns municípios preencherem os vazios gerados pelo rompimento do acordo é realidade, sendo realidade também a falta de investimento programático para enfrentar fraturas em equipes de ESF, por parte de municípios que não foram diretamente afetados pelo fim do acordo de cooperação e;
- A importância de tutores do Programa no estado para resolver conflitos locais.

A grande maioria das secretarias representadas na reunião sinaliza que a convivência com os cubanos foi proveitosa e que lamentam o fim do acordo de cooperação entre Brasil e Cuba.

Enquanto persiste o impasse instaurado pelo fim do acordo, usuários de territórios da Região da Foz continuam acordando e deitando todos os dias com necessidades, sejam elas em nível de sofrimento, de enfermidade ou de doença. É de suma importância, portanto, que todas as vagas desfalcadas pela saída de médicos cubanos sejam ocupadas o mais rápido possível. Se o federalismo brasileiro é cooperativo, de fato, movimentos em prol da recomposição da atenção médica da ESF da AB na

Região poderão ser deflagrados, em algum nível.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2007; p. 1009.
- ALVES, Thaís Fávero; LIMA, Rita de Cássia Gabrielli Souza. Interesse público na saúde: contribuições para uma agenda ético-política. **Cad. Saúde Colet.**, 2018, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, 2018, p. 343-350.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2012.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. Nota Abrasco sobre a saída dos médicos cubanos do Mais Médicos. <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/notas-oficiais-abrasco/nota-abrasco-sobre-saida-dos-medicos-cubanos-do-programa-mais-medicos-para-o-brasil/38190/>. Acesso em 09 dez. 2018.
- ALVES, Thaís Fávero; LIMA, Rita de Cássia Gabrielli Souza. Interesse público na saúde: contribuições para uma agenda ético-política. **Cad. Saúde Colet.**, 2018, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, 2018, p. 343-350.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.
- _____ Portaria nº 648, de 28 de março de 2006. **Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS)**. Brasília: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: <189.28.128.100/dab/docs/legislacao/portaria_648_28_03_2006.pdf> Acesso em: 03 jun. 2019.
- _____ Portaria nº 2436, de 21 de setembro de 2017. **Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)**. 2017b. Disponível em: <<http://www.foa.unesp.br/home/pos/ppgops/portaria-n-2436.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2019.
- _____ Portaria nº 2488, de 21 de outubro de 2011. **Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da atenção básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 24 out. 2011a. Disponível em: <http://www.bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html>. Acesso em: 03 jun. 2019.
- _____ **Programa Mais Médicos**. Legislação. <http://maismedicos.gov.br/legislacao>. Acesso em 04 jun. 2019.
- _____ Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS): saúde**. Brasília, DF: Ipea, 2011b. Disponível em: <Disponível em: <https://goo.gl/eUApWw>>. Acesso em: 22 nov. 2017.
- FAPESC. Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina. **Pesquisadores da Univali avaliam impacto social do Mais Médicos em SC**. <http://www.fapesc.sc.gov.br/pesquisadores-da-univali-avalam-impacto-social-do-maismedicos-em-sc>. Acesso em 04 jun. 2019.
- FIGUEIREDO, Débora de Carvalho; BONINI, Adair. Recontextualização e sedimentação do discurso e da prática social: como a mídia constrói uma representação negativa para o professor e para a escola pública. **DELTA**, v. 33, n. 3, p. 759-786, 2017.

DALL'AGNOL, Darlei. **Bioética**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Governo Federal celebra programa Mais Médicos**. 31 jul. 2015. Disponível em: <fnp.org.br/noticias/item/534-governo-federal-celebra-programa-mais-medicos>. Acesso em: 04 jun. 2018.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 2004. 148 p.

LIMA, Rita de Cássia Gabrielli Souza. Projeto Mais Médicos para o Brasil e Projeto de Cooperação Mais Médicos: um retrato das iniciativas na Mesorregião Oeste de Santa Catarina. **Sau. & Transf. Soc.**, v.8, n.3, p. 28-37, 2017.

LIMA, Rita de Cássia Gabrielli Souza, et al. Tutoria acadêmica do Projeto Mais Médicos para o Brasil em Santa Catarina: perspectiva ético-política. **Ciênc Saúde Colet**, v. 21, n. 9, 2016, p. 2797-2805.

LIMA, Rita de Cássia Gabrielli Souza; GRIPA, Denis William; BATISTA, Nadya. Pesquisando em setting de saúde: análise ético-política da média complexidade do SUS na Mesorregião Oeste, Santa Catarina, Brasil. In: Atas do 7º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa [Internet]; 2018; Fortaleza. Portugal: Ludomedia; 2018 [citado em 2016 mar 4]. Disponível em: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2018/article/view/1759>.

MINAYO, Maria Cecília Souza. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo-Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO; 2014.

NUNES, Thiago. Entrevista com a Drª Ileana Elena Castañeda Abascal, coordenadora da ALAMES e Professora Titular da Escola Nacional de Saúde Pública, Havana-Cuba. **Sau. & Transf. Soc.**, v.8, n.3, p.136-141, 2017.

OLIVEIRA, Ana Paula Cavalcante de et al. Desafios para assegurar a disponibilidade e acessibilidade à assistência médica no Sistema Único de Saúde. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1165-1180, 2017.

OPAS. ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. **OPAS/OMS assina acordo de cooperação com o Brasil para apoiar “Programa Mais Médicos”**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=3272:opas-oms-assina-acordo-de-cooperacao-com-o-brasil-para-apoiar-programa-mais-medicos&Itemid=347>. Acesso em: 03. Jun. 2019.

OPAS. ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. **Relatório da Gestão dos Termos de Cooperação 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <paho.org/bra/images/stories/GCC/relatoriogestao_2_sem_2014.pdf?ua=1>. Acesso em: 16 jun. 2018.

SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DE SANTA CATARINA – SES/SC. **Plano Diretor de Regionalização**. 2012. Disponível em: http://portalses.saude.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=249. Acesso em 03 jun. 2019.

SENNETT, Richard. **Respeito: A Formação do Caráter em um Mundo Desigual**. Rio de Janeiro: Record, 2004. 333 p.

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DE SERVIÇO DE SAÚDE (PGRSS) DE UMA GRANDE REDE DE FARMÁCIAS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Thâmara Carollyne de Luna Rocha

Departamento de Ciências Farmacêuticas, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco.

Amanda Bastos Castro

Departamento de Ciências Farmacêuticas, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco.

Djalma Coriolano da Silva Júnior

Centro de Ensino Grau Técnico, Recife, Pernambuco.

Rodrigo Lisboa Nunes de Oliveira

Empresa Walmart Brasil, Recife, Pernambuco

Maria Clediene Fontes de Oliveira Thomaz

Empresa Walmart Brasil, Recife, Pernambuco

Débora Dolores Souza da Silva Nascimento

Departamento de Ciências Farmacêuticas, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco.

Stéfani Ferreira de Oliveira

Departamento de Ciências Farmacêuticas, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco.

Maria Joanellys dos Santos Lima

Departamento de Ciências Farmacêuticas, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco.

Williana Torres Vilela

Departamento de Ciências Farmacêuticas, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco.

Karolynne Rodrigues de Melo

Departamento de Ciências Farmacêuticas, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco.

Pedro José Rolim Neto

Departamento de Ciências Farmacêuticas, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco.

Rosali Maria Ferreira da Silva

Departamento de Ciências Farmacêuticas, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco.

RESUMO: Os resíduos gerados pela população brasileira crescem a cada ano e esse aumento é preocupante. Um setor que tem uma importância nessa produção de descartes é o serviço de saúde. Para dar um destino seguro aos resíduos por eles produzidos, foi criado, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Programa de Gerenciamento de Resíduos de Serviço de Saúde (PGRSS). Os resíduos produzidos por farmácias pertencem na sua maioria ao grupo “B” (químico) e ao grupo “D” (lixo comum). Uma grande Rede de farmácias produz uma quantidade maior de resíduos por apresentarem mais lojas, por isso é importante que o destino dos seus resíduos seja realizado de forma correta. Onze das quatorze farmácias pertencentes a uma grande

Rede situadas na região metropolitana do Recife foram avaliadas para verificar se estas aplicam o PGRSS vigente na sua empresa. As onze unidades foram visitadas e analisadas através de uma auditoria interna realizada por questionário feito com base no programa criado pela própria empresa. O resultado mostrou que mesmo os farmacêuticos não tendo acertado o questionário por completo, foi observado que a maioria tem o conhecimento do PGRSS e realizam na prática o que é proposto, concluindo que os entrevistados sabem a importância de sua função e da sua responsabilidade com o meio ambiente. Este trabalho mostrou a importância da implementação de um PGRSS em uma grande empresa, devido a esta ser uma grande fonte geradora de resíduos.

PALAVRAS-CHAVE: Farmácia. PGRSS. Resíduos.

EVALUATION OF THE HEALTH SERVICES WASTE MANAGEMENT PROGRAM (PGRSS) OF A LARGE PHARMACEUTICAL NETWORK IN THE METROPOLITAN REGION OF RECIFE

ABSTRACT: The waste generated by the population grows each year and this increasing is worrying. A part of an industry that is important in this production of discharges is the health service. The Program for Health Service Waste Management (PHSWM), created by the National Health Surveillance Agency (ANVISA), has the goal to provide a safe destination to that type of waste. Most of the waste produced by pharmacies are classified as “B” group (chemical) and as “D” group (general waste). A large pharmacy network produce more waste because they have more stores so it is important that the destination of their waste is carried out correctly. Eleven out of the fourteen pharmacies belonging to a large network located in the metropolitan area of Recife were analyzed to check if they use the current PHSWM in their company. The eleven units were visited and analyzed by an internal audit followed by a questionnaire based on the program created by the company itself. The result showed that most of the pharmacists, including those ones who did not answer all the questions right, has the knowledge of PHSWM and execute what is proposed in the service, concluding that those who answered the questionnaire knows the importance of their role in this scenario and their responsibility to the environment. The establishments showed some concern about providing more information about the PHSWM to the pharmacists so the service can be used in their pharmacies. This study showed the importance of implementing a PHSWM in a large company, due to this being a great source of waste.

KEYWORDS: Pharmacy. PHSWM. Waste.

1 | INTRODUÇÃO

A produção de resíduos expandiu-se junto aos novos padrões de consumo da sociedade industrial, consequentemente gerando preocupações relacionadas à administração desses descartes em todo o país. O crescimento da população consumidora é diretamente responsável por essa produção de resíduos (BRASIL,

2006).

O desenvolvimento e os avanços tecnológicos e biotecnológicos na área da saúde também cresceram; fator esse que trouxe benefícios para a sociedade. Por outro lado, a ciência que pode oferecer tantas vantagens, pode apresentar danos a todas as formas de vida; tanto à humana quanto ao meio ambiente. Isto ocorrerá caso os devidos cuidados não forem tomados, não apenas na utilização dos recursos disponíveis, mas também na forma pela qual seus resíduos serão descartados (ERDTMANN, 2004).

A preocupação com a emissão de descartes gerou políticas públicas e legislações tendo como base a sustentabilidade do meio ambiente e a preservação da saúde. Tais medidas foram tomadas para garantir o descarte adequado dos resíduos produzidos a fim de não causar danos ao meio ambiente e a sua população (BRASIL, 2006).

As políticas e legislações também são aplicadas aos serviços de saúde; estes exemplos de grandes fontes de produção de resíduos. No Brasil, a função de gerar regras e orientar qual a melhor maneira de tratar os descartes é realizada pelos órgãos como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), pela RDC nº 306 de 7 de dezembro de 2004, e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a Resolução nº 358, de 29 de maio de 2005 (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005). A ANVISA criou o programa de Gerenciamento dos Resíduos de Serviço de Saúde (PGRSS) e com base nele cada empresa pode elaborar o seu.

O estudo avaliou a execução do PGRSS em uma grande Rede de farmácias na região metropolitana do Recife. O objetivo desse programa é então verificar o manejo, segregação, armazenamento temporário, acondicionamento, identificação, disposição final, tratamento, transporte interno, armazenamento externo dos resíduos da drogaria e se estes se encontram de acordo com o PGRSS da empresa. De acordo com a resolução RDC nº. 306 de 07 de dezembro de 2004, os resíduos de serviços de saúde (RSS) classificam-se em cinco grupos: A, B, C, D e E (BRASIL, 2004)

Esse trabalho pode ser realizado com um sistema de reciclagem na própria empresa ou de empresas terceirizadas dependendo da disponibilidade do loja. É imprescindível garantir que o tratamento de resíduos esteja de acordo com as técnicas existentes e disponíveis em lei. Assim, o descarte desses resíduos deverá ser realizado de forma eficiente e seguro.

Diante disso, esse estudo tem o objetivo de avaliar o funcionamento do Programa de Gerenciamento de Resíduos dos Serviços de Saúde (PGRSS) em uma grande Rede de Farmácias da Região metropolitana do Recife.

2 | MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa foi realizada em 11 farmácias de uma grande Rede na Região metropolitana do Recife- PE (Walmart Brasil®). Essas foram visitadas na forma de auditoria interna, sendo avaliadas através de um questionário contendo dezoito

perguntas abertas, disponíveis no Quadro 1.

Questões	Perguntas
1)	Quem tem como responsabilidade implementar e assegurar a manutenção do PGRSS e a aplicação das normas de segurança e legislação específica da saúde e do meio ambiente?
2)	De quem é a responsabilidade de conferência dos itens a serem excluídos do estoque (quebra) e liberação dos mesmos para destinação?
3)	Quais são os grupos de resíduos que fazem parte do PGRSS da empresa?
4)	Qual é o local de armazenamento temporário dos resíduos do grupo B?
5)	Qual é o local de segregação e acondicionamento de resíduos?
6)	Como é realizada a coleta interna do grupo D?
7)	Quantas vezes por dia podem ser realizadas as coletas do grupo D?
8)	Quem está apto para realizar a coleta interna do grupo D e quais os EPI'S necessários?
9)	Qual é o procedimento adotado quando os medicamentos que estão na prateleira têm seu vencimento em 60 dias?
10)	Qual é o procedimento adotado para os resíduos do Grupo B (medicamentos vencidos e medicamentos com avarias)?
11)	Qual é o procedimento adotado para os medicamentos vencidos ou com avarias que sejam de controle especial?
12)	Como é feita a coleta externa do grupo D?
13)	Como é feito o destino final dos resíduos do grupo B?
Questões	Perguntas
14)	Qual o documento a empresa coletora deve deixar na hora da coleta?
15)	Quem é responsável pela liberação dos resíduos para a empresa coletora?
16)	Qual o tipo de destino a empresa contratada deve dar aos resíduos do grupo B?
17)	Qual o tratamento é utilizado no descarte final do grupo D?
18)	Qual empresa é a atual responsável para a coleta dos resíduos do grupo B?

Quadro 1 -Questionário realizado pela auditoria interna para avaliação da implementação do PGRSS

Fonte: Autor próprio

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Segundo a RDC 306/04, é necessária a designação de profissional, com registro ativo junto ao seu Conselho de Classe, com apresentação de Anotação

de Responsabilidade Técnica - ART, ou Certificado de Responsabilidade Técnica ou documento similar, quando couber, para exercer a função de Responsável pela elaboração e implantação do PGRSS (ANVISA, 2004).

No caso das farmácias da Rede, essa responsabilidade é do próprio farmacêutico seja ele Responsável Técnico ou substituto, e 90,9% dos entrevistados sabiam que essa função cabia a eles. O restante dos farmacêuticos (9,1%) acreditava que apenas o Farmacêutico Responsável Técnico teria essa função, mas a falta desse conhecimento não chegaria a prejudicar a execução dessa tarefa, já que, de qualquer forma, um farmacêutico seria o encarregado por esta ação.

Quando os profissionais foram interrogados sobre se eles sabiam se a empresa possuía alguma norma de segurança, a resposta foi correta em 81,82% dos entrevistados, afirmando que é de responsabilidade dos técnicos da *Loss Prevention®* as conferências de todos os produtos e resíduos antes de serem totalmente liberados. Esses técnicos fazem parte da equipe de segurança da loja onde as farmácias ficam inseridas, e cabem a eles fazer uma nova avaliação do que os farmacêuticos já notificaram como resíduos. Essa etapa é importante para garantir ainda mais a segurança do descarte. O restante dos entrevistados (18,18%) acreditava que era do farmacêutico também essa responsabilidade, demonstrando que a maioria coloca em prática o que é proposto no programa vigente na empresa.

O PGRSS possui uma divisão de cinco grupos de resíduos: “A” (biológicos), “B” (químicos), “C” (radioativos), “D” (comuns) e “E” (perfurocortantes). As farmácias que participaram da auditoria interna só trabalham com materiais que produzem os resíduos do grupo “B” e “D”. Como mostra a Figura 1, apenas 18,18% responderam que apenas os resíduos dos grupos “B” e “D” são produzidos nas farmácias da grande Rede. Cerca de nove por cento (9,1%) não sabiam dizer os grupos, mas acertaram que eram produzidos os químicos não lembrando do lixo comum. Já 36,36% responderam resíduos químicos e lixo comum, mas não souberam informar quais grupos esses pertenciam. E uma quantidade significante (36,36%) não sabia responder essa pergunta. Isto comprova que a divisão dos grupos ainda não é de conhecimento da maioria dos farmacêuticos.

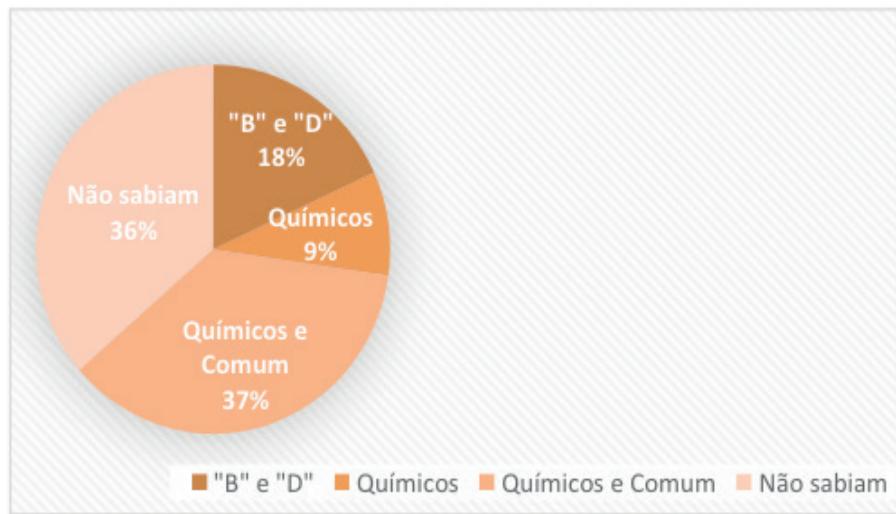


Figura 1- Grupos de resíduos que fazem parte do PGRSS da empresa

Fonte: Autor próprio

Cerca de noventa por cento (90,9%) concordou que é importante se especificar um local de armazenamento temporário dos resíduos do grupo “B”, pois esses são perigosos e devem ser mantidos em locais adequados. Eles afirmaram que realizam o procedimento de manter os resíduos em uma bombona de polietileno de alta densidade apropriada, dentro da própria farmácia, devidamente sinalizada de acordo com o tipo de resíduo armazenado. O restante (9,1%) não especificou a bombona e relatou que os resíduos ficavam dentro de um saco específico da empresa coletora e dentro da própria drogaria. O fato de ficar em um saco específico não diminui os riscos, já que são compostos por materiais frágeis. Este é um importante grupo de risco, entrar em contato com essas substâncias podem acabar em acidentes perigosos, já que produtos químicos podem causar danos à saúde e ao meio ambiente (BUSNARDO, 2011).

A ANVISA disponibiliza o passo-a-passo de como elaborar um PGRSS, e orienta que deve ser especificado o tipo de embalagem e o local de armazenamento dos resíduos (BRASIL, 2006). No caso da empresa em análise, o recipiente fornecido para manter os resíduos até serem recolhidos pela empresa terceirizada para fazer o descarte final são as bombonas de polietileno.

Outra delimitação importante é especificar o local de segregação e acondicionamento dos resíduos do grupo “B”, pois esses devem ser segregados em local apropriado para não serem misturados com produtos íntegros, o local correto para a segregação é na própria farmácia na sala do farmacêutico ou em uma área específica para isso.

Os produtos do grupo “B” devem ser retirados das embalagens secundárias as quais devem ser descartadas em lixo comum e o restante descartado nas bombonas. Aproximadamente cinquenta e quatro por cento (54,55%) dos entrevistados utilizam a sala do farmacêutico para este descarte, da maneira orientada no PGRSS da empresa e, depois da segregação, os resíduos químicos são colocados nas bombonas e o

lixo comum em lixeiras com tampas. Cerca de dezoito por cento (18,18%) tem o seu lugar de segregação dentro do depósito, mas separa também do lixo comum e utiliza as bombonas. Já 9,1% utilizam a plataforma para fazer esse procedimento, sendo a plataforma fora da área da farmácia. Não foi especificado, para 9,1%, o local onde é realizado e a utilização da bombona, mas estes relataram que a segregação é feita de forma a utilizar o lixo comum em lixeiras. Não foi especificado em 9,1%, o local onde é realizado, mas utilizam a bombona.

O recolhimento do lixo comum foi padronizado pela empresa e todos os farmacêuticos responderam da mesma forma, afirmando que a coleta interna do grupo “D” é realizada com o translado dos resíduos do ponto de geração (farmácia) até o abrigo de resíduos destinado à apresentação para a coleta externa, o que é excelente, já que o ideal é que o lixo produzido seja sempre retirado das farmácias e não o oposto. O translado também deve ser sempre em uma única direção, o que evita erros e perdas. Deve ser realizada a coleta em horários com pouco fluxo de pessoas, para evitar acidentes e facilitar a movimentação dos operadores (CARVALHO, 2010).

Para que não haja acúmulo desse lixo dentro das farmácias, é importante que se estabeleça quantidade máxima e a hora do recolhimento pelo setor de limpeza. O PGRSS estipula até duas vezes por dia, se necessário, em horários previamente determinados. Essa medida colabora com a manutenção da higiene da farmácia, a limpeza deve ser extremamente rigorosa em um estabelecimento de saúde (LEITÃO E LIMA, 2007). Aproximadamente cinquenta e quatro por cento (54,54%) dos farmacêuticos responderam que, na sua farmácia, o recolhimento é feito duas vezes por dia, normalmente no início e no fim do expediente. Para 18,18%, a equipe de limpeza passa três vezes por dia, enquanto 18,18% não possuem um horário previamente estabelecido e o recolhimento é feito de acordo com a necessidade de cada dia. Cerca de nove por cento (9,1%) estabeleceram apenas uma vez ao dia; quando existe necessidade, açãoam a equipe de limpeza. O ideal era que todos seguissem a orientação de estabelecer horário e quantidade máxima, para não correr o risco de acumular resíduos dentro do estabelecimento; E alterar a quantidade de vezes e o horário, apenas quando fosse necessário. Para se ter controle a equipe de limpeza registra em um documento sempre que passa na farmácia.

Para que todo o manejo dos resíduos do grupo “D” seja realizado da forma correta, pessoas são designadas a essa função e devem ser paramentadas com os Equipamentos de Proteção Individual (EPI’s) necessários. Todos os entrevistados (100%) responderam que os funcionários aptos a fazerem esse serviço são os associados do setor de limpeza e, em todas as lojas, são eles que fazem esse serviço. Quanto aos EPI’s, 45,45% citaram luva e sapato fechado, 18,18% citaram luva, sapato fechado e fardamento, 27,3% apenas luvas e, 9,1%, luva e máscara. Essas respostas foram em relação ao que os farmacêuticos achavam se realmente é necessário o uso de EPI’s, mas a maioria não tinha certeza se realmente estes EPI’s estavam sendo utilizados, o que mostra um erro por parte da função do próprio farmacêutico; ele

deve observar se pelo menos os EPI's básicos estão sendo respeitados. Segundo o PGRSS da empresa, os funcionários da área de limpeza precisam estar pelo menos com o fardamento, luva e sapato fechado.

Para que haja biossegurança é necessário princípios fundamentais, como emprego de medidas técnicas, normativas prevenindo dessa maneira acidentes e mantendo a saúde do trabalhador. Devem ser inspecionados e validados todos os EPI's tanto por profissionais da saúde, higiene e segurança do trabalho (LEITÃO E LIMA, 2007). A figura 2 mostra a resposta dos farmacêuticos de quais EPI's são necessários para os associados da limpeza.

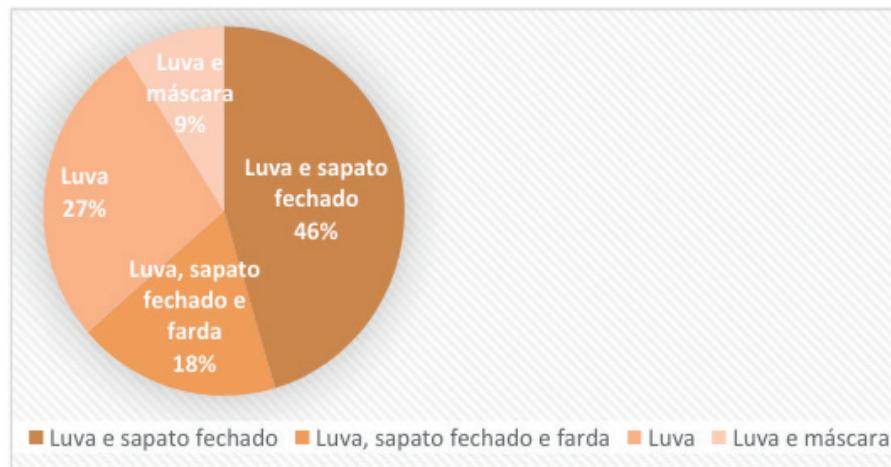


Figura 2- Equipamentos de Proteção Individual (EPI's) necessários para os associados da limpeza

Fonte: Autor próprio

Quando os medicamentos que estão na prateleira têm seu vencimento para 60 dias, devem ser recolhidos e encaminhados para a segregação. Todos os farmacêuticos relataram que realizavam esse procedimento. É um cuidado importante, pois é perigoso manter medicamentos próximo à data de vencimento em prateleiras à disposição dos clientes. Muitas vezes, o comprador não faz a aquisição daquele produto para uso imediato e deixa para utilizar aquele medicamento bem próximo à data de vencimento, podendo se tornar um risco à saúde. Dessa maneira, os profissionais mostraram não apenas conhecimento do que deve ser feito como o cuidado que eles possuem de repassarem essas informações para os associados da loja. São os funcionários que realizam a retirada, mas o farmacêutico além de saber o que deve ser feito tem que passar esse treinamento para os associados, a própria empresa tem procedimentos de melhoria quando o funcionário falha nesse aspecto.

A padronização de um procedimento diante de um medicamento vencido ou com avaria é essencial para diminuir erros, e esse processo é orientado no PGRSS da empresa. Aproximadamente noventa por cento (90,9%) dos participantes segue essa orientação. Todo resíduo do grupo "B" devem ter retiradas suas caixas e bulas as quais são descartadas em lixo comum. Em seguida, as embalagens primárias vão

para as bombonas plásticas, reservadas, na própria drogaria. O farmacêutico não deve retirar os medicamentos da embalagem primária e nem ter contato direto com o produto propriamente dito. Mas, 9,1% não fazem dessa maneira. Após a segregação, os resíduos gerados vão apenas para um saco específico fornecido pela empresa coletora.

O procedimento muda um pouco quando se trata de medicamentos de controle especial. Medicamentos que são mantidos nos armários com as suas devidas chaves são de posse exclusiva do farmacêutico. Segundo 63,63% dos entrevistados, eles identificam o medicamento e permanecem com o produto nos armários. Em seguida, informam à vigilância do estabelecimento para que ela autorize a quebra do produto. Quando essa é autorizada, o farmacêutico separa e descarta o item na bombona, da mesma forma como é realizada com os outros medicamentos.

Já alguns dos farmacêuticos (27,3%) preferem fazer toda a parte burocrática, e permanecerem com os medicamentos dentro do armário até a chegada da empresa coletora, descartando, neste momento, os medicamentos de controle especial na bombona. Os dois procedimentos estão de acordo com o PGRSS da empresa mas, em se tratando de medicamentos controlados, deixá-los dentro do armário em local identificado seria a forma mais adequada. Já 9,1% relataram que realizam o procedimento igual aos dos outros medicamentos, sem nenhuma diferença.

Quanto ao conhecimento sobre como é feita a coleta externa do grupo “D”, 81,81% dos farmacêuticos souberam responder que a coleta é executada na modalidade de lixo urbano, como lixo comum, e apenas 18,19% não souberam responder. As drogarias produzem muito resíduos desse grupo e é importante saber qual será o destino destes resíduos. Algumas lojas possuem ferramentas para reciclagem de alguns materiais como o papelão, e outras enviam para empresas de reciclagem. A Rede de farmácias em estudo tem uma preocupação com o meio ambiente. Mesmo que esses resíduos sejam considerados comuns, eles podem trazer danos ao meio ambiente.

O destino final do grupo “B” é diferente e quando os entrevistados foram questionados sobre este grupo de resíduos, 90,9% afirmaram saber que estes resíduos são retirados da drogaria pela empresa contratada, seguindo todas as regras exigidas em lei. A destinação final de um resíduo produzido em uma farmácia é de responsabilidade do produtor, logo a responsabilidade do fim desse lixo é do farmacêutico ou de quem contratou a empresa coletora e não da prestadora de serviço. Então é fundamental que todas as operações estejam dentro da lei e que o farmacêutico esteja em alerta. Apenas 9,1% não tinham o conhecimento de qual era o destino.

Segundo o PGRSS do estabelecimento, a empresa coletora deve deixar na hora da coleta do grupo “B” um documento chamado de “manifesto”. Aproximadamente cinquenta e quatro por cento (54,54%) souberam responder o nome do documento que a empresa coletora deixa como forma de comprovante que está recolhendo os resíduos. Essa documentação é provisória até chegar o certificado. É fundamental que

o “manifesto” seja deixado na hora do recolhimento, já que esse serve como garantia que a farmácia está enviando seus resíduos para uma empresa responsável por isso. Já 36,36% dos farmacêuticos responderam outros nomes no lugar de “manifesto”; eles sabiam que ficava um documento como um recibo ou nota fiscal, mas não sabiam qual nome era dado para tal documentação. Não souberam responder a pergunta 9,1% dos entrevistados. A figura 3 mostra a resposta sobre o documento que é deixado na hora da coleta pela empresa coletora.



Figura 3- Documento deixado na hora da coleta pela empresa coletora

Fonte: Autor próprio

É de responsabilidade do farmacêutico liberar os resíduos na hora da coleta pela empresa responsável. Cerca de oitenta e um por cento (81,82%) cumprem com essa regra, porém 18,18% responderam que nem sempre são os mesmos que fazem essa liberação. Algumas vezes outro funcionário libera, mas isto só ocorre em casos especiais, quando o farmacêutico não está presente no momento da coleta. Como o resíduo é composto de materiais químicos e quem os manuseou até a bombona foram os farmacêuticos, não seria seguro outro funcionário liberar, visto que esse não pode ter os conhecimentos necessários para a liberação. É importante que o designado para essa função proceda conforme orientação do seu PGRSS.

Afinal é responsabilidade da fonte geradora o destino dos RSS incluindo todas as etapas como coleta, transporte, até o destino final, mesmo esse sendo feito por uma empresa contratada (LEITÃO E LIMA, 2007). E quem responde por todo esse processo é o farmacêutico.

Antes de escolher a empresa que prestará serviços de descarte do grupo “B”, é importante saber o destino que ela dará a estes resíduos. Foram obtidas 90,9% de respostas corretas quanto ao destino final que os resíduos químicos têm pela empresa coletora, e 9,1% não souberam informar. A incineração, que é a queima controlada

do resíduo em grandes fornos, foi citada por 90,9% dos entrevistados. Essa forma de destinação final de resíduos químicos não precisa de áreas grandes, isso é possível por reduzir o volume total do lixo. Também garante destruir grande parte do material orgânico perigoso, que não seria possível se fosse feito por aterro sanitário. A desvantagem da incineração de resíduos é o alto custo quando comparado à disposição do lixo em aterros, já que realizar esse serviço requer incineradores modernos, que tornam caros esses serviços. Outro problema é a poluição para o meio ambiente, pois algumas das matérias tóxicas, contidas no lixo, sobrevivem à combustão. Até os incineradores com os mais modernos controles antipolução ainda emitem quantidades substanciais desses poluentes no ar, principalmente se a operação for constante e de grandes volumes (LIMA E. C., FERREIRA I. M., 2014).

O tratamento para o grupo “D” é diferente, e 45,45% não souberam responder que tipo de tratamento é realizado para esse grupo. Cerca de quarenta e cinco por cento (45,45%) responderam corretamente afirmando que o destino desses é o aterro sanitário, e 9,1% responderam reciclagem.

O aterro sanitário é caracterizado pela disposição de resíduos sólidos urbanos (RSU) no solo, sem causar danos à saúde pública e à sua segurança, minimizando os impactos ambientais, método este que utiliza princípios de engenharia para confinar os RSU na menor área possível e reduzi-los ao menor volume permitível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, ou a intervalos menores se forem necessários (LIMA E. C., FERREIRA I. M., 2014)

Todos os farmacêuticos que participaram da auditoria interna afirmaram ter conhecimento que a empresa atual responsável pela coleta é a BIOACESS®. Os entrevistados mostraram, de forma geral, um conhecimento sobre o PGRSS da empresa e que a maioria do programa estava sendo executado de forma correta. O processo completo do descarte dos resíduos da-empresa é mostrado na figura 4- Fluxograma do procedimento do PGRSS da empresa.

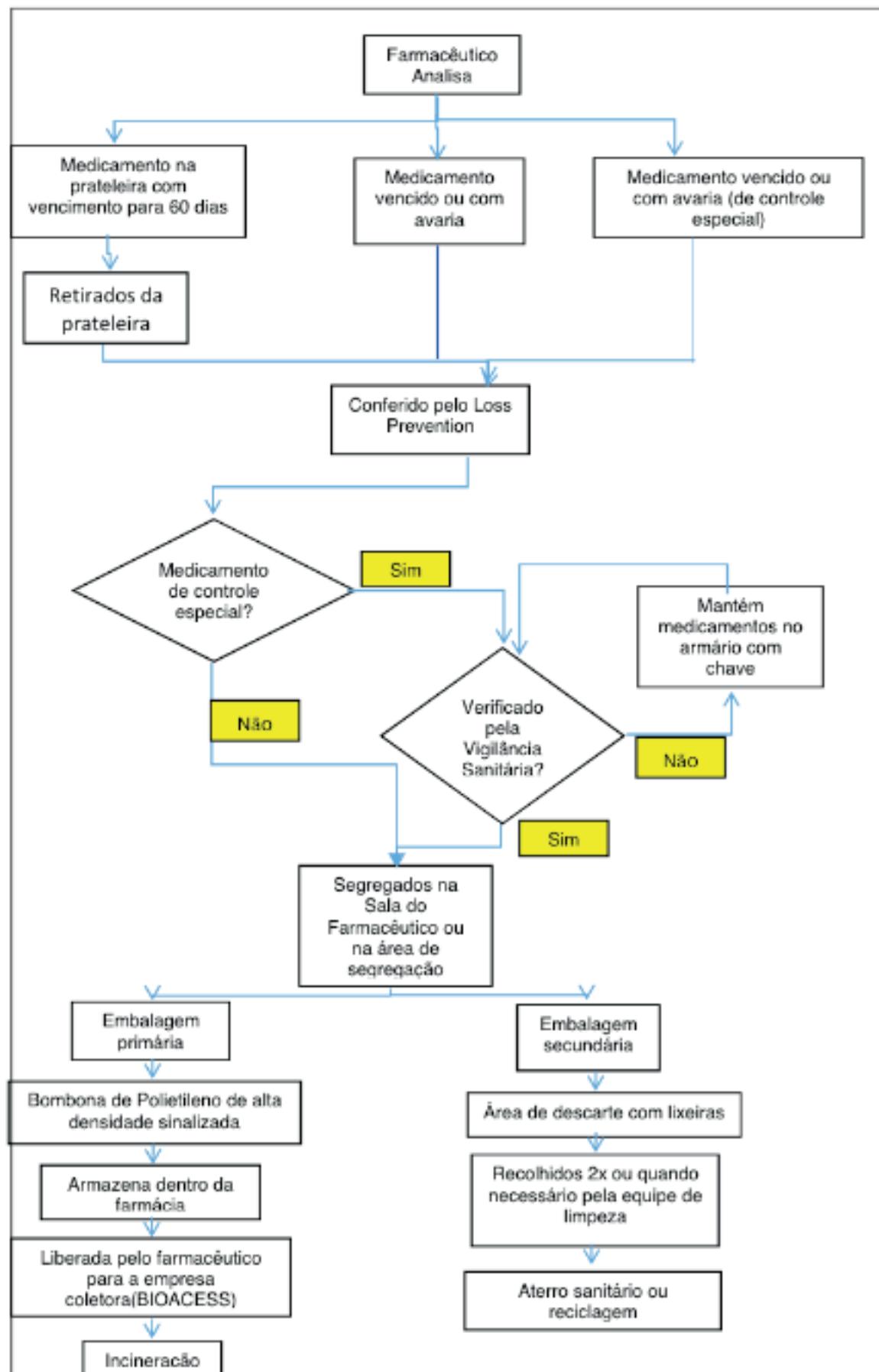


Figura 4- Fluxograma do procedimento do PGRSS da empresa

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A auditoria interna realizada nesta empresa serviu para avaliar o conhecimento do Programa de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) na empresa e a prática do mesmo pelos profissionais responsáveis.

A maioria dos farmacêuticos conseguiram unir a teoria com a prática e realizar, de forma correta, o descarte desses resíduos produzidos nas suas farmácias, onde a maioria desses profissionais sabem da importância de um descarte correto e seguro e que é de sua responsabilidade garantir essa qualidade.

Nem todas as questões foram respondidas da forma correta, mas poucas das respostas foram absurdamente erradas, a ponto de gerar algo prejudicial. Todavia, este trabalho mostrou a importância da implementação de um PGRSS em uma grande empresa, devido a esta ser uma grande fonte geradora de resíduos, e que não adianta a empresa ter um PGRSS, se este não for executado da maneira correta.

É de responsabilidade de todos a utilização correta do meio ambiente, garantindo desta forma viver em um mundo melhor e com recursos que supram suas necessidades.

REFERÊNCIAS

BAGIO, J.C. et al. O plano de gerenciamento de resíduos de serviço de saúde. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, São Paulo, v. 3, n. 2, p.4-22, jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Manual de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 182 p.

BRASIL. Conselho Nacional Do Meio Ambiente (CONAMA). **Dispõe sobre o tratamento e a disposição final dos resíduos dos serviços de saúde e dá outras providências**. RDC nº 358 de 29 de abril de 2005.

BRASIL. Agência Nacional De Vigilância Sanitária (ANVISA). Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº306, de 07 de dezembro de 2004. D.O.U. – Diário Oficial da União de 10 de dezembro de 2004. Brasília. Dispõe sobre o regulamento técnico para o gerenciamento de resíduos de serviços de saúde.

BUSNARDO, R.G. **Biossegurança: abordagem e ensino no contexto acadêmico**. 2011. 195 f. Dissertação (Mestrado em Ciências), Escola de Química, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

CARVALHO, D.D.E. **Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde -PGRSS**. 2010. 27 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Biológicas, Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix, Belo Horizonte- MG, 2010.

DRUNN, K.C.; GARCIA, H.M. Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas organizações. **Revista Científica Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas da Eduvale**, São Lourenço-jaciara, n. 06, p.1-11, nov. 2011. Semestral.

LEITÃO, Afonso José Caldas. **Estruturação do plano de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde para a farmácia universitária da universidade federal fluminense**. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

LIMA, E.C.; FERREIRA, I.M. Resíduos sólidos: estudo da destinação final do lixo domiciliar gerado no município de Ituiutaba – MG VERTICES, Campos dos Goytacazes/ RJ, v.16, n.1, p. 147-155, jan./abr. 2014.

INTERVENÇÕES PARA USUÁRIOS DE DROGAS BASEADAS NA ABORDAGEM COGNITIVO- COMPORTAMENTAL

Ana Maria da Silva Gomes

Terapia Cognitiva- Comportamental.
Intervenção.

RESUMO: Fato comum na história da humanidade, é sabido que a procura pelo consumo de álcool e outras drogas que alteram o sentido sobre a realidade, faz parte da cultura e do cotidiano de muitos povos. Entretanto, o uso abusivo de drogas, atualmente, tornou-se um grave problema social e de saúde pública. Objetivo: Apresentar os principais aspectos do tratamento utilizando a abordagem cognitivo-comportamental na atenção ao usuário de drogas. Metodologia: Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que adotou a revisão da literatura como fonte de obtenção dos dados. Resultado: Os resultados apontam para a importância de intervenções efetivas para o tratamento de dependentes químicos, com base na reestruturação de crenças e comportamentos utilizando como recursos terapêuticos técnicas de treinamento de habilidades sociais, visando a manutenção da abstinência. Conclusão: Evidenciou-se que a abordagem cognitivo- comportamental, é um modelo de tratamento para usuários de drogas utilizado pelos psicólogos inseridos numa equipe multidisciplinar e funciona principalmente como um dispositivo para a redução de fatores de vulnerabilidade psicossocial e prevenção para recaída.

PALAVRAS-CHAVE: Dependência Química.

ABSTRACT: Common fact in the history of humanity, it is known that the demand for alcohol and other drugs that change the meaning about reality, is part of the culture and daily life of many people. However, drug abuse today has become a serious social and public health problem. Objective: To present the main aspects of treatment using the cognitive behavioral approach to drug user care. Methodology: This is a qualitative research, which adopted the literature review as a source of data collection. Results: The results point to the importance of effective interventions for the treatment of drug addicts, based on the restructuring of beliefs and behaviors using as therapeutic resources social skills training techniques, aiming at maintaining abstinence. Conclusion: It was evidenced that the cognitive behavioral approach is a treatment model for drug users used by psychologists in a multidisciplinary team and works mainly as a device for reducing psychosocial vulnerability factors and relapse prevention.

KEYWORDS: Chemical Dependence. Cognitive Behavioral Therapy. Intervention.

1 | INTRODUÇÃO

O consumo prolongado de substâncias psicoativas provoca prejuízos em todas as dimensões, sejam elas deteriorações fisiológicas, problemas na esfera social e psicológica. Apesar do sofrimento psíquico advindo da interface com todos estes conflitos e a despeito do reconhecimento das perdas, a dependência torna a droga cada vez mais importante para o indivíduo , que só encerra sua busca com a presença da substância.

Na área social, o abuso de drogas também representa uma das principais causas faltas ao trabalho. O consumo de substâncias acarreta a diminuição da produtividade e alterações nas relações estabelecidas no ambiente laboral. O alcoolismo é o terceiro motivo para o absenteísmo e a oitava causa de concessões de auxílio-doença pela Previdência Social (PEREIRA et al, 2010; CAMPOS e FIGLIE, 2011).

A convivência familiar e comunitária de um usuário de drogas tende a ser disfuncional, devido ao duelo incessante que este trava contra as normas e expectativas dos familiares e sociedade.

O tratamento dos transtornos relativos ao uso de substâncias psicoativas é complexo, envolvendo abordagens biopsicossociais, tendo em vista que as pessoas possuem singularidades e particularidades inerentes a cada indivíduo, o que efetivamente pode determinar diferentes motivações quando se analisa os fatores que conduzem a experimentação.

O National Institute on Drug Abuse- NIDA (2009) aponta alguns princípios do tratamento efetivo em dependência química, entre eles “Nenhum tratamento é efetivo para todos” e “Permanecer em tratamento por tempo adequado é fundamental para a efetividade”. Esses dois princípios dificilmente são atingidos em cenários de pesquisa, pois o que se busca é a sistematização por período limitado.

O objetivo do presente estudo foi apresentar os principais aspectos do tratamento utilizando a abordagem cognitivo-comportamental na atenção ao usuário de drogas.

2 | METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que adotou a revisão da literatura como fonte de obtenção dos dados. Diante disso, neste artigo, adotou-se como percurso metodológico o levantamento do material bibliográfico sobre a aplicação da Terapia Cognitivo Comportamental, a aplicação de suas técnicas no tratamento da dependência química.

O levantamento de dados foi realizado utilizando descritores como “Dependência Química”, “Terapia Cognitivo Comportamental”, “Intervenção”, nas bases de dados Scielo. As palavras chaves utilizadas foram dependência química, terapia cognitivo-comportamental e intervenção.

A fase de leitura do material objetivou identificar os principais elementos visando responder a seguinte questão norteadora: A Terapia cognitivo-comportamental é eficaz

na atenção ao usuário de drogas?

3 I DESENVOLVIMENTO

3.1 Aspectos neurobiológicos da dependência química

De acordo com Laranjeiras (2012), as reações orgânicas da exposição continuada ao álcool provocam diversas alterações orgânicas como a lentificação do pensamento, o prejuízo da concentração, do raciocínio, atenção e julgamento, levando a diminuição da atenção para atividades especializadas. Outra complicação secundária da dependência de bebida alcoólica é a deficiência nutricional, fator que pode contribuir para a debilidade orgânica em militares que cumprem atividades físicas extenuadas.

Ribeiro (2010) descreve o funcionamento do Sistema de recompensa cerebral, cujo entendimento torna-se necessário para que o profissional de saúde, compreenda sua relação com o comportamento de busca da droga e possa reconhecer no usuário a síndrome de abstinência .

Para compreensão deste sistema, o autor acima referido explica a função neuronal, onde um grupo de neurônios semelhantes, passa a compor sistemas de neurotransmissão. Dentro de um sistema de neurotransmissão, predomina um neurotransmissor, que desempenha a função de transmissão de informações, tanto para o cérebro, quanto para os órgãos efetuam as ordens provenientes do sistema nervoso central.

A neuroadaptação é uma modificação ocasionada pelo mecanismo de tolerância. Tal adaptação do cérebro constitue um processo que culmina com a síndrome de abstinência, marcada por sintomas de desconforto, tais como fissura, tremores, suor, aumento da pressão e da temperatura. A busca do prazer vai aos poucos sendo substituída pela busca de alívio dos sintomas de desconforto .

Para inibir estes efeitos, a maioria dos fármacos utilizados no tratamento da dependência química, deve, no seu mecanismo de ação, causar a inibição das vias neurobiológicas, com vistas à obtenção da diminuição do efeito de “fissura”, desejo, ou busca da droga.

De acordo com Diehl, Cordeiro e Laranjeira(2010), os medicamentos atuam sobre os receptores envolvidos na dependência, agem promovendo os seguintes mecanismos:

- Atuam de maneira análoga à cocaína, só que de forma mais branda e prolongada, promovendo o alívio dos sintomas de abstinência.
- Bloqueiam os receptores relacionados aos efeitos desejados da substância, ocasionando a extinção do comportamento de busca;
- Agem em outros sistemas, porém, indiretamente, aliviam efeitos indesejados como a fissura e por fim existem medicamentos que alteram o metabolismo da cocaína, tornando-a indisponível no cérebro.

Assim, a avaliação da eficácia dos fármacos prescritos ao usuário pode ser realizada pela obtenção dos seguintes resultados:

- a) redução da vontade
- b) supressão da fissura
- c) alívio dos sintomas de abstinência
- d) diminuição/inibição do comportamento de busca

3.2 Principais intervenções da TCC utilizadas no tratamento da dependência química

As intervenções terapêuticas pautadas na Terapia Cognitiva Comportamental utilizam diferentes técnicas e contemplam diferentes dimensões, sendo a mais importante, a atuação sobre as principais vulnerabilidades apresentadas.

Uma aliança terapêutica bem estabelecida pode tornar-se um desafio para o psicólogo que atua com dependentes químicos. De acordo com as peculiaridades que o caso demanda, pode ser necessário o apoio de uma equipe multidisciplinar. Assim, para favorecer o desenvolvimento de uma estratégia terapêutica eficaz, o psicólogo deve buscar conhecer as demandas e necessidades individuais, respeitando sempre o estágio motivacional que o mesmo se encontra.

Portanto, o planejamento das atividades dos profissionais de saúde devem ter caráter interdisciplinar e preservar o cunho motivacional. A identificação e reestruturação dos pensamentos automáticos, auxiliam na prevenção de recaída e na manutenção do controle de lapsos e recaídas, devem nortear a assistência ao usuário de drogas que procura tratamento.

Reducir os fatores de riscos, torna-se um importante fator de proteção, prevenindo o consumo de substâncias, contribuindo para o desenvolvimento de habilidades pessoais e sociais. (CAMPOS e FIGLIE, 2011).

Os profissionais devem ser capacitados e treinados para trabalhar com dependentes químicos, devendo receber supervisão clínica, pois trabalhar com esta clientela é desgastante, devendo o profissional ter claro seus limites de atuação.

A relação profissional – cliente deve ser aberta e flexível. O profissional deve ser capacitado no reconhecimento dos efeitos químicos da droga, suas associações com fármacos, os gatilhos que levam a recaída.

A aliança terapêutica constitui-se numa parte que não pode ser dissociada do tratamento. Uma relação empática, auxilia no engajamento do paciente, na resolução de problemas, na psicoeducação e na compreensão de sentimentos e comportamentos disfuncionais. (Leahy, 2013)

Cordeiro, Figlie e Laranjeira (2007), apresentam as Boas práticas no tratamento do uso e dependência de substâncias, como o produto de evidências científicas reunidas num trabalho terapêutico de 13 anos da Unidade de Pesquisa em Álcool e

Drogas (UNIAD) com dependentes químicos Segue abaixo, alguns princípios de boas práticas descritas pelos autores no tratamento de dependentes químicos:

- Não existe um tratamento nem um serviço capaz de atender todas as necessidades, a estratégia ideal é dirigir a intervenção baseada no “gerenciamento de caso”, referido em literatura como melhor aplicação da abordagem terapêutica de dependentes químicos e seus familiares.
- Deve-se criar um ambiente de intervenção calmo e acolhedor. Garantir ao usuário o acesso a um serviço multidisciplinar, na qual o mesmo tenha confiança para se expressar sem julgamentos.
- Explicar claramente como o serviço funciona, o que vai ser oferecido, quais são as regras e limites, além da realização de um contrato terapêutico.
- As propostas de intervenção devem contemplar uma abordagem inicial, a entrevista motivacional, o uso dos diferentes fármacos para as diferentes fases do tratamento, técnicas cognitivas e comportamentais conforme suas indicações, prevenção da recaída e o treinamento de habilidades psicosociais.
- As terapias de família devem ser realizadas visando aumentar o suporte familiar e auxiliar no enfrentamento da co-dependência, além do incentivo para participação de grupo de auto-ajuda(exemplo: amor exigente, alcoólicos anônimos ou narcóticos anônimos, entre outros.

A Terapia Cognitiva-comportamental utiliza na sua avaliação uma conceitualização do caso estruturada e baseada em um modelo que auxilia no planejamento das intervenções que serão utilizadas. Tal modelo é amplo na TCC. A conceitualização cognitiva, formulação de caso, enquadre cognitivo do caso ou conceituação de caso funciona como um mapa que orienta as estratégias terapêuticas a serem adotadas com o cliente (BECK, 2013).

Beck (2013) afirma que numa fase inicial é fundamental a estruturação das seções, uma boa anamnese, realizar a psicoeducação, auxiliar o paciente no mapeamento dos pensamentos automáticos desadaptativos, relacionados com suas queixas. Para o autor a formulação do caso representa a tentativa de entender; mais que uma categorização, uma formulação bem-elaborada visando adotar a melhor estratégia terapêutica.

3.3 Formulação do caso

Na formulação inicial do caso, muitas peças podem fornecer percepções acerca da situação. Além de útil para o terapeuta, a formulação presta-se ainda como base para um bom gerenciamento do caso.

Os tópicos necessários para a formulação do caso são: Diagnóstico; Descrição da Situação Social Atual; histórico da dependência; suporte social. Por tratar-se de uma intervenção breve, no qual o terapeuta trabalha os pensamentos e sentimentos,

baseado nos estágios motivacionais em que o paciente se encontra, identificar tais fases durante a entrevista inicial é de suma importância. Ao conceituar um paciente em termos cognitivos podemos determinar a estratégia mais eficiente e efetiva de tratamento. Isso também auxilia a desenvolver a relação terapeuta- paciente.

Neufeld e Cavenage(2010), citam que devemos realizar uma investigação para que uma conceitualização cognitiva seja considerada eficaz. O terapeuta deve conhecer alguns aspectos do seu cliente, tais como: seu o diagnóstico clínico, uma anamnese, com histórico das predisposições genéticas e familiares.

Os pensamentos automáticos (PAs), as crenças intermediárias ou subjacentes e suas crenças centrais ou nucleares as seguintes perguntas, ao conceituar um paciente:

Como o paciente desenvolveu esse transtorno?

Quais foram os eventos de vida, experiências e interações significativos?

Quais são suas crenças mais básicas sobre si mesmo, seu mundo e os outros?

Quais são suas suposições, expectativas, regras e atitudes (crenças intermediárias) ?

Que estratégias o paciente utilizou ao longo da vida para lidar com essas crenças negativas?

Que pensamentos automáticos, imagens e comportamentos ajudam a manter este comportamento.

A Terapia Cognitiva no tratamento da dependência química tem como foco mapear os pensamentos, as crenças, os sentimentos e as circunstâncias envolvidas no comportamento disfuncional de busca e consumo de drogas.

3.4 Entrevista motivacional

Segundo Sales e Figlie (2009), a Entrevista Motivacional é baseada na terapia centrada no cliente e tem como principal objetivo a mudança de comportamento. Consiste numa técnica muito utilizada no manejo do usuário e familiares, pois auxilia no longo e difícil processo de adesão ao tratamento e a manutenção da abstinência. Sua estrutura é baseada em estágios, descritos a seguir:

Os estágios motivacionais descritos por Castro (2005), relacionados a mudança de comportamentos no indivíduo são:

Pré-Contemplação – neste estágio o indivíduo acredita não ter problemas com relação à droga, ou é pouco consciente deste fato, logo, se não tem problemas, acredita não necessitar de tratamento ou mudança de estilo de vida;

Contemplação – o indivíduo que chega neste estágio tem consciência do problemas, porém fica ambivalente, avalia os prós e contras, e não sabe se quer ou não interromper o vício. Neste estágio pode ocorrer pesquisas sobre o tratamento, porém o usuário não se trata;

Decisão – neste estágio, chega a hora do indivíduo elaborar um verdadeiro plano de mudança, no qual o dependente químico analisa os pontos positivos e negativos do seu estilo de vida e planeja mudar. Ele observa seu comportamento com atenção,

paciência, o que pode fazer com que leve algum tempo para que seu plano de mudança fique pronto;

Ação – o usuário de drogas quando está no estágio da ação, coloca em prática o plano elaborado no estágio anterior. Nesta fase o dependente químico, tenta mudar drasticamente seu estilo de vida, efetivando a mudança de comportamento;

Manutenção – este é o estágio final, onde o indivíduo faz a manutenção do tratamento, ou seja, está atento a situações que podem estimular o desejo de usar drogas e evitam o contato com estes estímulos.

3.5 Treinamento de Habilidades Sociais:

Del Prette e Del Prette (2001) citam que a assertividade é uma das subclasses de desempenho socialmente competente, utilizada como habilidade de expressão de qualquer sentimento sem ferir o direito do outro.

Trabalhar a assertividade com o usuário de drogas é fundamental para que este consiga lidar com a expressão de suas escolhas dentro dos seus círculos sociais, principalmente em situações de evitação, nas quais necessite recusar o consumo de substâncias psicoativas.

As habilidades sociais são consideradas como comportamentos sociais, presente no repertório do indivíduo, para lidar de maneira adequada com as demandas das situações interpessoais. Caracterizadas pela necessidade da interação social e do encontro entre as pessoas, destacamos algumas habilidades sociais importantes para o manejo do usuário em tratamento da dependência química.

Os autores destacam que características específicas de cada etapa da vida exigem habilidades sociais para se estabelecer uma relação singular no contexto social. Os autores destacam a importância da subjetividade e do meio cultural no qual vivemos. Adquirir um repertório eficiente de habilidades sociais torna-se útil para lidar com situações de lapsos ou recaídas, nas quais o paciente precisa lidar com os gatilhos do cotidiano, que envolvem a fissura a partir da mudança de hábitos que envolvem o uso de álcool e outras drogas.

Outras Habilidades Sociais importantes nesse processo de tratamento são:

- Assertividade
- Enfrentamento e autoafirmação;
- Autoafirmação na expressão de sentimentos positivos;
- Conversação e desenvoltura social;
- Auto - exposição a desconhecidos e situações novas;
- Autocontrole da agressividade.

Utilizar o repertório de habilidades Sociais descrito na literatura auxilia também

no enfrentamento das vulnerabilidades sociais, já que alguns comportamentos do usuário de drogas ocasionam a perda de vínculos afetivos.

O terapeuta deve treinar o usuário para a dificuldade para dizer não e recusar droga, na aquisição do enfrentamento e autoafirmação, buscar outras formas de socialização e resgate de amizades antigas que facilitem o novo modo de vida longe das drogas. Saber lidar com frustrações e situações de risco é uma forma de treinar a auto - exposição a desconhecidos e situações novas.

Num modelo cognitivo de enfrentamento da dependência química, nas quais baseamos a dificuldade para obter prazer fora do uso de drogas numa complexa interação que associa fatores biológicos ligados a deficiência do Sistema de Recompensa Cerebral com fatores ambientais numa tríade Homem-droga-sociedade, as estratégias cognitivas e comportamentais .

3.6 Prevenção de Recaída

O enfoque na prevenção da recaída é um diferencial para as relações e vínculos parentais. O auxílio ao reconhecimento das situações de risco para o retorno do consumo, deve ser realizado pela equipe multidisciplinar,

Ações de prevenção de recaída devem estar baseadas no conhecimento das situações que envolvam possíveis vulnerabilidades para a ocorrências de lapsos. Os gatilhos podem estar relacionados a cobranças de familiares, inúmeros danos sociais, abandono da terapêutica, entre outros. O importante é o reconhecimento de que a recaída faz parte do tratamento da dependência química.

A aproximação do terapeuta com o contexto familiar dos indivíduos sob os seus cuidados representa um condicionante para a criação de vínculos e laços de confiança numa intervenção breve. Assim, o conhecimento da história de vida do usuário de drogas e de sua realidade social é importante para que as ações sejam resolutivas.

4 I CONCLUSÃO

As intervenções com os usuários devem promover bem-estar e readaptação durante o processo de mudança de comportamento. Pacientes responsáveis com os progressos alcançados, a partir da atenção de redutores de danos.

Entender a doença dependência química e os gatilhos para recaídas, encorajar o paciente a encontrar prazer em outras situações que não ofereçam riscos, com vistas a encontrar outras recompensas que não sejam pelo uso da droga.

Realizar atendimento com a família, visando a psicoeducação e orientações sobre a dependência química é de fundamental importância. O suporte da terapia cognitiva-comportamental possibilita o desenvolvimento de habilidades interpessoais consideradas fundamentais para o enfrentamento de situações do cotidiano de um usuário de drogas.

REFERÊNCIAS

Beck J S .**Terapia Cognitiva-Comportamental: teoria e prática.** 2^a Ed. Porto Alegre. Artmed. 413 p. 2013

Castro MMLD, Passos SRL. **Entrevista motivacional e escalas de motivação para tratamento em dependência de drogas.** Rev Psiquiatr. Clín. 2005 Nov-Dez; 32(6):330-35.

CAMPOS, G.M.; FIGLIE, N.B. **Prevenção ao uso nocivo de substâncias focada no indivíduo e no ambiente.** In: DIEHL, A. et al. **Dependência Química: prevenção, tratamento e políticas públicas.** Porto Alegre: Artmed, 2011. p. 481-494.

Cordeiro D, Figlie N, Laranjeira R. **Boas práticas no tratamento do uso e dependência de substâncias.** Editora Roca; 2007. 248 p.

Del Prette Z A P; Del Prette A. **Inventário de Habilidades Sociais (IHS-Del-Prette): manual de aplicação, apuração e interpretação.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2001.

Diehl A; Cordeiro D; Laranjeira R. **Tratamentos farmacológicos da dependência química.** Porto Alegre: Artmed, 2010.

Leahy R L. **Developments in the theory and practice of cognitive and behavioural therapies.** Behavioural and Cognitive Psychotherapy, 36(6),769-777, 2008.

Gomes AMS. **Atenção ao uso abusivo de drogas à luz da esquizoanálise: Um olhar sobre os dispositivos de produção de saúde numa Organização Militar de Saúde.** [Dissertação]. Niterói: Universidade Federal Fluminense; 2013.

Neufeld CB; Cavenage C C. **Conceitualização cognitiva de caso: uma proposta de sistematização a partir da prática clínica e da formação de terapeutas cognitivo-comportamentais.** Rev. bras.ter. cogn., Rio de Janeiro , v. 6, n. 2, p. 3-36, dez. 2010

Nida. **Tutoria: Um Guia para Pesquisadores de Abuso de Drogas. Site do Instituto Nacional sobre Abuso de Drogas.** <https://www.drugabuse.gov/publications/mentoring-guide-drug-abuseresearchers>. 1 de novembro de 2009. Accessed September 5, 2019

Pratta, E M M; Santos, MAD. **O processo saúde-doença e a dependência química: interfaces e evolução.** Psicologia: Teoria e pesquisa, 25(2), 203-21, 2009.

Ramirez, M et al., **Toxicology Testing in Fatally Injured Workers: A Review of Five Years of Iowa FACE Cases.** Int. J. Environ. Res. Public Health, v. 10, p, 6154-6168, 2013.

Ribeiro M, Laranjeira R. **O tratamento do usuário de crack. Avaliação clínica, psicossocial, neuropsicológica e de risco. Terapias psicológicas, farmacologia e reabilitação.** Ambientes de tratamento. São Paulo: Casa Leitura Médica; 2010.

Sales CMB, Figlie N B. **Revisão de literatura sobre a aplicação da entrevista motivacional breve em usuários nocivos e dependentes de álcool.** Estud. Psicol. Maringá, v. 14, n. 2, Jun; 2009.

A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO NO ENFRENTAMENTO DE QUESTÃO SOCIAL: CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO

Rosângela Nascimento Santos

Assistência Social de Lavras do Sul – RS

RESUMO: A questão social conforme demandas apresentada na contemporaneidade nos remete a gestores sociais capacitados quanto à políticas públicas, rede e defesa de direitos como forma de enfrentamento na perspectiva de emancipação do usuário do serviço socioassistencial. O processo histórico e a importância do conhecimento técnico operacional nos diferentes setores aos quais os gestores profissionais encontram-se inseridos frente aos processos e demandas emergentes reiteram a importância da informação na perspectiva emancipatória. O artigo de pesquisa fundamentado na história do serviço social faz um paralelo da práxis da gestão na pragmática do serviço social entre o profissional e sua equipe, o usuário do serviço assistencial e a gestão técnica operacional.

PALAVRAS-CHAVE: Questão Social. Informação. Conhecimento. Enfrentamento. Política Pública.

THE IMPORTANCE OF INFORMATION IN COPING WITH SOCIAL ISSUES: BUILDING AND DECONSTRUCTING KNOWLEDGE

ABSTRACT: The social issue according to the

demands presented in contemporary times leads us to trained social managers regarding public policies, network and defense of rights as a form of confrontation in the perspective of emancipation of the users of the social assistance service. The historical process and the importance of operational technical knowledge in the different sectors to which professional managers are inserted in the face of emerging processes and demands reiterate the importance of information in the emancipatory perspective. The research paper based on the history of social work parallels the praxis of management in the pragmatics of social service between the professional and his team, the user of the assistance service and the operational technical management.

KEYWORDS: Social Question. Information. Knowledge. Coping. Public policy.

1 | INTRODUÇÃO

A importância da informação no enfrentamento de Questão Social - construção e desconstrução do conhecimento, na atual conjuntura as demandas apresentadas em sua complexidade reclama gestores com informações de conhecimentos atualizados quanto aos serviços socioassistenciais. Para que seja efetivo os serviços de Políticas Públicas alguns quesitos necessários como: a

informação, o conhecimento e a sabedoria para que a distribuição das demandas à Equipe técnico operativa no enfrentamento pertinente seja efetivado, considerar-se importante salientar que para o acesso aos benefícios existem condicionalidades a ser consideradas quanto à situação socioeconômica familiar e vulnerabilidades apresentadas na Questão Social, momento em que é primordial o conhecimento das especificidades na perspectiva de realizar o serviço com comprometimento e sabedoria caso a caso. Conforme a metodologia da pesquisa bibliográfica pontual podendo ser continua. O conhecimento relacionado ao ser humano é constante onde todo o saber se transforma de acordo com cada realidade e, quando as informações adquiridas com pesquisas práticas e científicas os conhecimentos adquiridos tornam-se bases para o trabalho qualitativo na perspectiva de multiplicação da sabedoria na divisão da compreensão para os serviços prestados, enquanto gestor social propositivo para que a população usuária dos serviços possam desenvolver as potencialidades e especificidades da cidadania plena no enfrentamento das possibilidades de forma participativa em busca da emancipação, sendo esse o objetivo do referido artigo.

2 | GESTÃO SOCIAL

Na atual conjuntura enquanto Gestor Social a informação, o conhecimento e a sabedoria faz-se necessário para o enfrentamento de demandas complexas inseridas no cotidiano da rede socioassistencial. No contexto do referido artigo reitera-se que o profissional na Gestão seja um gestor atualizado e informado quanto as Questão Social na contemporaneidade, de preferência um Assistente Social, visto que a complexidade dessas políticas públicas nos reporta a perspectiva de emancipação do usuário, elencando que todo cidadão é capaz de ser autor de sua própria história. As problemáticas sociais são oriundas muitas vezes da desinformação e as possibilidades de resoluções serão deficitárias se o gestor não possuir o conhecimento necessário para condução do usuário à parte correta de sua Equipe Técnica na busca de enfrentamento da demanda pertinente. O conhecimento ou o desconhecimento das informações reverterá em soluções ou equívocos na condução da Questão Social. Os estudos de novas possibilidades de enfrentamento das demandas remete a metodologia científica e de atualizações dos procedimentos necessários tanto no conhecimento dos sistemas quanto ao trabalho, pois o Gestor, enquanto profissional comprometido, na competência de seu encargo ao manter-se atualizado sua gestão será eficaz na busca da equidade.

A discussão dessas estratégias configuram a especificidade ou a particularidade desse conjunto de textos, não com o propósito de apresentar um pacote de fórmulas de intervenção, mas, ao contrário, de definir um processo de articulação de mudanças de relações entre autores/forças para o aumento de poder dos sujeitos usuários das ações profissionais. (FALEIROS, 2011, pag 07)

2.1 Abordagem ao tema

Enquanto profissional o Gestor Social deve ser um profissional capacitado com conhecimento das competências básicas para o exercício do encargo, porém no setor público são pastas geralmente delegadas a partidos políticos partidários.

A importância da informação no enfrentamento de questão social: construção e desconstrução do conhecimento nos reportam a elementos oportunos na contemporaneidade objetivando perspectivas futuras de participação efetiva visando resultados positivos significativos no enfrentamento de demandas pertinentes “[...] seu ponto de chegada é ao mesmo tempo o ponto de partida. Essa é a perspectiva metodológica da desconstrução do objeto.” (FALEIROS, 2011, p12)

A responsabilidade na efetividade dos serviços prestados tanto na diversidade quanto às possibilidades de resolução de Questão Social em situações pontuais e/ou continuas onde o profissional se encontra inserido na Gestão Social tendo dever de manter atualizados os conhecimentos construindo e desconstruindo os saberes na perspectiva de emancipação dos usuários do serviço do SUAS bem como todas as outras políticas públicas. O Estado deve produzir os elementos necessários para que o usuário se emancipe daquele serviço temporário como, por exemplo, o Programa Bolsa Família tão discutido empiricamente de formas alheias a realidade do programa, mas sempre considerando que não basta ter os meios para o auxílio é necessário trabalhar a Equipe interdisciplinar para que o cidadão se sinta capaz de sair daquela condição de vulnerabilidade e, enquanto profissionais o dever do Assistente social como atribuições privativas da profissão conforme o Código de Ética, CFESS, CRESS, NUCRESS e as Resoluções da categoria os estudos para proporcionar os meios eficazes de enfrentamento para demandas pertinentes sendo necessário que o usuário do serviço queira ser auxiliado quanto as suas vulnerabilidades objetivando as potencialidades de emancipação, considerando que a família vulnerável e desinformada geralmente se torna ferramenta de ações assistencialistas, e dependentes de políticos partidários onde se utilizam de um direito para reverter em votos eleitoreiros. Entretanto a finalidade do profissional enquanto Gestor comprometido com as políticas públicas e sociais visa à emancipação do usuário do serviço na perspectiva de serem autores de sua própria história saindo da condição de dependentes do Estado.

Na perspectiva de resoluções plausíveis quanto à eficácia dos estudos é importante salientar a obra Pesquisa em Serviço Social – utopia e realidade onde entre outras considerações da autora nos remete a repensar para não ocorrer que

Os vícios apontados, quando constatados nessas instituições de ensino superior, impossibilitam a formação de seres humanos, de uma massa crítica de pesquisadores, por isso muito cedo tendem a formar profissionais pragmáticos, mediocres e descomprometidos com as necessidades da sociedade. (SETUBAL, 2013, pag. 93)

A orientação e informação ao usuário do serviço devem ser conforme as

legislações vigentes para que não ocorra equívocos, pois muitas questões aplicadas por profissionais que ignoram as condicionalidades de alguns benefícios causa vários problemas que seriam sanados com um dialogo fundamentado no conhecimento das possibilidades, pois por vezes o usuário do serviço reitera um direito que devido as condicionalidades daquela situação específica não se aplica conforme a legislação para o acesso a determinado benefício e, não se trata de uma negação de direitos e sim de uma informação colocada de maneira correta.

Quando o Gestor é um conhecedor de causa das resoluções de possíveis demandas enfrentadas no cotidiano profissional será efetiva a pragmática, mas o gestor deve saber que o enfrentamento das demandas tem que ser distribuído para sua equipe, pois enquanto Gestor, o assistente Social no caso em questão, não poderá exercer a função da profissão. O comprometimento e responsabilidade do profissional em seu encargo visando soluções práticas e fundamentadas nos direitos humanos sem quaisquer preconceito e com um olhar técnico de resolutividade das demandas pontual e/ou continua na perspectiva da emancipação do usuário dos serviços através dos programas conforme a realidade de cada caso. A tarefa em meio a contradições na categoria profissional na luta por novas propostas de práticas capazes de impulsionar o processo de transformação social da realidade conforme considerou Martinelli na obra SERVIÇO SOCIAL – identidade e alienação com citação do escritor Guimaraes Rosa “O real não está na saída nem na chegada, ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.” (Guimarães Rosa)

Os vários patamares percorridos ao longo do itinerário de busca que nos propusemos a realizar permitem-nos considerar que em alguns importantes resultados decorreram dessa caminhada. Sempre acompanhada de indagação fundamental sobre a identidade profissional do Serviço Social e sobre a qual o significado de sua prática na sociedade capitalista, e equipada tão-somente com as categorias fundamentais da dialética, por nos permitirem desvendar o real, iniciamos a trajetória. Com o auxílio de tais categorias e apoiada naquela indagação, transformada em pergunta-guia de nosso caminhar, tratamos de penetrar na história através de uma transversal do tempo, buscando colher, ainda em seu nascedouro, tanto o capitalismo quanto o Serviço Social como fenômenos profundamente relacionados.

2.1.1 CAPITAL X TRABALHO

Situando teórico historicamente alguns momentos marcantes do processo de descontinuidades e rupturas na articulação do objeto do Serviço Social ao longo de sessenta anos, a compreensão global elaborada a partir de pesquisas relacionadas à história do Serviço Social no Brasil através da construção do conhecimento e da desconstrução de informações empíricas muitas vezes equivocadas do que seja a política pública nos reporta a soluções ampliadas da pragmática em busca de efetividade quanto aos serviços socioassistenciais. As manifestações da Questão Social na atualidade se evidenciam na desigualdade social e a pobreza, revelando-se

nos modos pelos quais os sujeitos vivem e se manifestam como: obediência, cooptação, conformismo, rebeldia, resistência, exclusão social, subalternidade, violência.

Juntamente com o fordismo, a política keysiana preconizava uma abordagem das questões políticas, sociais e econômicas do capitalismo que indicava o Estado como figura central para a promoção do crescimento e bem estar material e da regulação da sociedade civil; Estado este chamado de Bem Estar (Welfare State), utilizaria o aparato do governo para conceber, programar e financiar programas e planos de ações destinados a promover os interesses sociais e coletivos dos membros. No inicio da década de 1970 o modelo taylorista fordista começou a dar sinais de esgotamento; a denominação sociedade livre e mercado livre estão ligada a ideologia neoliberal; a orientação neoliberal propõe uma reforma administrativa no âmbito do Estado com o propósito de reduzi-lo a um Estado Mínimo, moldando-se de acordo com a concepção de mercado abertos e linhas livres de comércio, pregando uma vasta redução do setor público e a diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado. Os valores promovidos pelo neoliberalismo são a individualidade, competitividade, produtividade; sendo esses transmitidos como fatores essenciais para o crescimento do país, dentro da sociedade globalizada, buscando incutir elementos essenciais para a manutenção da hegemonia do capital.

Apesar de a experiência de Ford se desenvolver nas primeiras décadas do século, seus métodos serão de fato adotados no segundo pós-guerra, colaborando para isso o próprio esforço de guerra que disciplinou os trabalhadores nas novas formas de organização racional da produção, cujo objetivo final era diminuir a porosidade de tempo no âmbito da jornada de trabalho otimizando o processo de valorização do capital no período entre as duas grandes guerras, as condições gerais da luta de classe tornavam muito difícil a disseminação do trabalho rotinizado-tão bem criticado por Charles Chaplin em seu antológico Tempos Modernos-, e que enfrentou fortes resistências do movimento operário organizado principalmente na Europa. (BERING, 2011, pág 87)

Segundo as orientações do Código de Ética do Assistente Social como base para um trabalho distinto e de acordo com as Regulamentações em que o profissional encontra-se inserido, objetivando o serviço na Gestão Social aplicada aos diferentes setores da Rede objetivando a eficiência do serviço na busca de emancipação do usuário.

2.1.2 SEGURIDADE SOCIAL

Os avanços sociais no Brasil ao longo das últimas décadas na determinação do Estado brasileiro quanto à operação de um projeto inclusivo de desenvolvimento nacional apresentado como integrantes do processo de crescimento econômico no acesso aos serviços e benefícios operados pelas políticas sociais, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social - Política Pública (SUAS) como direito de quem dela necessitar e em contraponto o SUS direito de todos. Os referidos

assuntos tornam-se amplos quanto aos acessos de informação, pois enquanto usuários do serviço e muitas vezes alguns gestores confundem as siglas por ser parecido, mas seu significado apresenta-se de modo singular sendo o tripé da seguridade social (saúde, assistência e previdência) cada uma tem as funcionalidades específicas, mas são trabalhadas na Rede em favor do usuário dos serviços.

O cad-único do SUAS gera o numero de inscrição social para cada membro da composição familiar que é utilizado para as diversas politicas sociais. Na perspectiva da efetivação dos serviços o Gestor tem o dever de manter-se informado para o bom andamento do trabalho. Os desafios para os entes federados constituem-se na estruturação da área da vigilância social nos órgãos gestores, onde o planejamento e a organização do conjunto das ações e das atividades necessárias das famílias, iniciando com as identificações até o acompanhamento na definição dos locais como os bairros territorializados prioritários quanto a estimativa do número de famílias que necessitam ser cadastradas e a definição de fluxos de referências e contrareferências do SUAS e a articulação com a rede das politicas setoriais e de defesa de direitos e no aprimoramento dos registo de acompanhamentos familiares e do impacto gerado na perspectiva da melhoria da qualidade de vida desta população. Ações correspondentes as principais dimensões do trabalho desenvolvido na politica de assistência social nas atenções ofertadas à população vem atingindo vários públicos além do público alvo.

A importância de o Gestor ter conhecimento e ser capacitado ao atuar nas áreas das quais se encontra inserido, especificamente em relação ao SUAS e nos processos históricos que envolvem a Gestão Social conforme a NOB-SUAS na perspectiva de unificar os serviços nacionalmente, visando a relação do gestor com as informações de rede disponíveis nos Municípios, Estados e Distrito Federal nas potencialidades e condicionalidades do exercício profissional.

O arcabouço constitucional objetivou a garantia de direito, a Assembleia Constituinte aprovou a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), atribuindo ao Estado à responsabilidade de prover a saúde prevenir doenças pautadas nos princípios de universalidade, equidade, integralidade, de forma descentralizada, hierarquizada e com ênfase na participação da população por meio dos instrumentos de controle social; a partir do SUS, a Saúde se insere em um contexto de politicas públicas muito abrangentes onde passou a fazer parte da seguridade social juntamente com a Previdência e a Assistência Social no intuito de promover a saúde em seu conceito constitucional.

Os desafios para deslanchar a implementação do conceito ali previsto formalmente já seriam grandes, mesmo em condições nas quais o movimento dos trabalhadores se mantivesse atento e forte, e a crise econômica estivesse sob a condução, no nível do Estado nacional, de segmentos com algum compromisso democrático e redistributivo. Já se sabe que a hegemonia política não foi esta na sequencia de 1988,de forma que o conceito retardatário, híbrido, distorcido ou inconcluso da seguridade social brasileira, conforme apontam importantes pesquisadores do tema, encontrou dificuldades antigas e novas ainda maiores para consolidar-se.

A Política Pública de Assistência Social em seus princípios e diretrizes em consonância com o disposto na LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social – confere a supremacia do atendimento as necessidades sobre as exigências de rentabilidade econômica bem como a universalização dos direitos sociais a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas respeitando a dignidade do cidadão sua autonomia e o direito a benefícios e serviços de qualidade. A convivência familiar e comunitária impedindo qualquer comprovação vexatória de necessidade; a promoção de igualdade de direitos no acesso ao atendimento sem discriminação de qualquer natureza garantindo a equivalência as populações urbanas e rurais e a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios de sua concessão.

A política das três esferas de governo quanto ao co-financiamento e a gestão compartilhada com definições claras das competências técnico políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios com a participação e mobilização da sociedade civil, as três esferas tem o papel efetivo na sua implantação e implementação. No tempo histórico a política de assistência social se materializa com o conteúdo da LOAS quanto as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social. Segundo Adalgiza Spozatti no documento denominado Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS o mesmo trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros através da política de assistência social à organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental. O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis quanto a execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, na qualidade do atendimento, indicadores de avaliação e resultados, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e os eixos estruturantes e de subsistemas conforme a descrição da matricidade familiar, descentralização político administrativa e territorialização, novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, financiamento, controle social, o desafio da participação popular do cidadão usuário, a política de recursos humano, a informação, o monitoramento e a avaliação, discussões estas ofertadas através das conferências para que os resultados sejam enviados ao sistema na perspectiva de enfrentamento da Questão Social.

O Estado reflete as transformações presentes em nossa sociedade expressando a luta entre forças políticas na organização da sociedade, constituído pelo pacto federativo entre todos que integram o povo para dar vida à organização política da sociedade, a materialização do poder do Estado ocorre através da efetivação das políticas públicas, o Estado é um campo neutro onde impera o interesse geral, constituindo-se como uma arena de lutas onde se colocam em disputa os diferentes interesses que revelam a

divisão da sociedade em classes e um sistema de dominação pública.

A importância da incorporação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988 no Brasil inscritas como Política Pública cuja existência transcende os governos onde os programas poderiam ser alterados quando há troca de governantes, uma vez que são instâncias de decisões políticas quanto à políticas públicas estas não podem deixar de existir quando há troca de governantes, pois são atribuições do Estado.

A Política Nacional da Assistência Social (PNAS) inserida no campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal apresentada nas vertentes: pessoas, circunstâncias e famílias quanto a proteção social trazendo uma nova perspectiva para a assistência social no país, conforme afirma Spozati a respeito do trabalho em rede “[...] as organizações públicas e privadas estabelecem entre si relações para se chegar a objetivos que transformam realidades [...]”.

A Rede SUAS instituída pela NOB-SUAS/2005 facilita a articulação entre as políticas setoriais e organizações possibilitando que os objetivos das ações socioassistenciais alcancem êxito. As ações de assistência social no Brasil são disponibilizadas para os usuários do serviço socioassistencial enquanto cidadão, atores sociais, sujeito de direito e vítimas da pobreza não devendo ser utilizadas com enfoque assistencialista ou como marketing político como equivocadamente alguns gestores consideram que os usuários são dependentes dos serviços socioassistenciais. Portanto enquanto profissionais do Serviço Social sabemos que há atribuições privativas do Assistente Social, formadores de opinião, trabalhamos na busca de emancipação do usuário na defesa intransigente dos direitos humanos para uma sociedade justa igualitária na perspectiva da equidade no enfrentamento das demandas apresentadas na contemporaneidade. O conhecimento científico e a informação quanto as Questões Sociais são de suma importância para que o Gestor possa trabalhar a diversidade na contemporaneidade com equidade, igualdade e principalmente comprometimento ético-político conforme as diretrizes da profissão.

2.1.3 CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO

Os serviços prestados pela assistência social, saúde e previdência encontram-se interligados pelo sistema, a realização do cadastro único gerando o número de inscrição social (NIS) para cada membro da composição familiar o qual é utilizado pelo tripé da seguridade social como referência ao acesso dos serviços. O profissional deve informar ao cidadão a importância da realização do cadastro único, pois o NIS é utilizado como requisito para atendimento de todas as demandas, entretanto a prática muitas vezes não condiz com a realidade onde não raramente os gestores não tem conhecimento dessa informação, reiterando a necessidade de o Gestor ter interesse quanto ao conhecimento das competências atribuídas ao seu encargo, pois antes de informar é necessário saber e o conhecimento se multiplica ao ser dividido.

A Assistência Social é uma política pública tendo o Cad SUAS como forma de

enfrentamento e base para o acesso aos direitos socioassistenciais em todas as esferas de governo, pois o cadastro único é um cadastro nacional onde através do sistema e cruzamento de dados é possível verificar os benefícios do tripé da seguridade social. Tendo como alguns exemplos:

a) BPC – Benefício de Prestação Continuada

Considerado por muitos de forma errônea como aposentadoria, o BPC é aplicável conforme a Lei Orgânica de Assistência Social para Pessoa com Deficiência - PCD e/ou idosos acima de 65 anos que possuem renda familiar per capita igual ou inferior a ¼ do salário mínimo nacional.

b) PBF – Programa Bolsa Família

Transferência de renda temporária, considerando que o usuário do serviço efetive a emancipação através das potencialidades e trabalho da equipe de referência na prestação dos serviços socioassistenciais.

c) PMCMV – Programa minha casa minha vida

O PMCMV utiliza como base de cálculo para concessão do benefício o Cadastro Nacional de Informação Social – CNIS.

Através do CNIS há o cruzamento de dados onde de acordo com os dados do cadastro único SUAS é possível vislumbrar possíveis irregularidades ocorridas devido a desinformação dos usuários do serviço bem como de um profissional não capacitado para o encargo. Entretanto se o Gestor é devidamente capacitado para o enfrentamento dessas demandas os serviços serão mais eficazes quanto as Questões Sociais, pois o enfrentamento da realidade social será efetivo e eficiente, caracterizando-se assim a importância da construção e desconstrução do conhecimento na pragmática tendo a pesquisa como forma de informação e atualização no intuito de realizar uma Gestão eficiente comprometida com o serviço de sua competência.

Ainda na obra de SETUBAL, YAZBEK resume a abordagem da autora sobre a questão da pesquisa no âmbito do Serviço Social revelando um momento em que a maioria da profissão sendo uma prática fundamentalmente de interferência nas relações sociais como uma efetiva interlocução no processo de construção do conhecimento no campo social. Encontrando respostas quanto aos sentidos atribuídos à pesquisa no interior do Serviço Social não se pode eliminar relações com a produção do conhecimento mostrando a vinculação orgânica entre a construção do saber e a prática profissional na inclusão histórica.

A profissão de Assistente Social é muito complexa, pois a realidade muitas vezes é subjetiva. O processo de Estudo Social não levando em conta o processo investigativo para investigação do caso, mas à compreensão da realidade social em que o usuário encontra-se inserido na perspectiva de enfrentamento da demanda

pertinente. Conforme IAMAMOTO nos reporta

A Questão Social explica a necessidade das políticas sociais, no âmbito das relações entre as classes e o Estado, mas as políticas sociais, por si, não explicam a questão social. Aquela é, portanto determinante devendo traduzir-se como um dos polos chaves da formação e do trabalho profissional. Importa deixar claro que a questão social não é aqui focada como desigualdade social entre pobres e ricos, muito menos coo “situação problema”, tal como historicamente foi encarada no Serviço Social, reduzida a dificuldades do individuo. O que se persegue é decifra, em primeiro lugar, a gênese das desigualdades sociais, em um contexto em que a acumulação do capital não rima com equidade. Desigualdades indissociáveis na concentração de renda, de propriedade e do poder, que são o verso da violência, da pauperização e das formas de discriminação ou exclusão sociais. Mas decifrar a Questão Social é também demonstrar as particularidades formas de luta, de resistência material e simbólica acionadas pelos indivíduos sociais à Questão Social. (IAMAMOTO, 2011,pag 58/59)

O conhecimento conforme pesquisa científica e a realidade social na sua complexidade com intuito de transformação em sua totalidade na perspectiva de emancipação do usuário dos serviços socioassistenciais, pois sendo o Brasil um país capitalista onde a discussão do processo de trabalho torna-se provocativa, pois se mudam a nomenclatura, mas a finalidade é sempre a mesma onde a exploração da mão de obra é paliativa.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dever do Estado se caracteriza na inserção da população em situação de vulnerabilidade social em programas e projetos dos quais se buscam a emancipação dos usuários do serviço, como forma de enfrentamento da Questão Social. O modelo de Gestão da Política Pública de Assistência Social vem se materializando na determinação dos serviços prestados para assegurar as proteções sociais na garantia de recursos transferidos fundo a fundo, no comando único das ações quanto ao controle social e a participação popular, a área do serviço social demonstra a capacidade técnica, ética e política no avanço da construção de intersetorialidade e no aprimoramento do pacto federativo na coleta de dados e de resultados positivos quanto à diminuição da pobreza e das desigualdades sociais em nosso país.

Considerando que quando o profissional estabelece um encargo de gestão em qualquer que seja a área de atuação primeiramente o mesmo deve atentar as suas atribuições enquanto gestor, pois se determinada função lhes foi designada espera-se que o mesmo tenha competência para desempenhar a função delegada ao servidor enquanto gestor.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Políticas sociais e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

AGUILAR, Maria José e ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais.** Petrópolis: Vozes, 1994.

ARENKT, Hannah. A **condição humana**. Tradução Roberto Raposo. 10 ed. Rio de Janeiro: Universitária Forense, 2001.

ARENKT, Hannah. **Da revolução**. Tradução Fernando Dídim Vieira. São Paulo: Ática ; Brasília: Editora da UnB, 1988.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais**. São Paulo: Veras, 2000.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. TERRA, Sylvia Helena. **CÓDIGO DE ÉTICA DO/A ASSISTENTE SOCIAL COMENTADO**. CEFESS. 1^a ed. 3^a reimpressão. São Paulo: Cortez, 2014.

BARROSO, Maria José L. C. Rocha. **O velho no Brasil Pobre e no Brasil Rico**. Revista a Terceira Idade – SESC, São Paulo, p 47-54, out. 1992.

BATISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Lisboa: Veras CPIHTS, 2003.

BATTINI, Okçana. **Muticulturalismo e identidade**. Londrina: Unopar, 2011.

BERING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **POLITICA SOCIAL: fundamentos e história**. 9^aed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: UnB, 2003.

BRASIL. **Coletânea de leis e resoluções: ética e direitos**. 7^a região/RJ. Rio de Janeiro: CRESS, 2000.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988**. Atualizada até 2004. Brasília: Senado Federal, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da Republica Federativa do Brasil. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Saúde. Lei 8080/90. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Saúde. SUS de A a Z: Garantindo saúde nos municípios/Conselho Nacional das secretarias Municipais de Saúde. 3^a ed. Brasilia: Editora do Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Norma Operacional Básica de Assistencia Social (NOB-SUAS 2005)**. Brasília, 2005.

Santos, Gisele do Rocio Cordeiro; MOLINA, Nilcemara Leal; DIAS, Vanda Faltori. **Orientações e dicas práticas para trabalhos acadêmicos**. Curitiba: InterSaber, 2013.

FALEIROS, Vicente de Paula. **ESTRATÉGIAS EM SERVIÇO SOCIAL**. 10^a ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1988.
<http://www.supersoft.com.br/blog/forums/topic/geracao-do-nis/> acesso em 26/06/2017 às 10h55min.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 21^a ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PIANA, Maria Cristina. Serviço Social e Educação: olhares que se encruzam. In Serviço Social & realidade, v.18 n.2, p.197-224. 2009.

SETUBAL, Aglair Alencar. **PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL utopia e realidade**. 5^a ed. São Paulo: 2013.

SPOSATI, Adalgiza de Oliveira. BONETI, Dilsea Adeodata. YAZBEK, Maria Carmelita. CARVALHO, Maria do Carmo Brandt. **ASSISTENCIA NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS: uma questão em análise**. 12^a ed. São Paulo: Cortez, 2014.

ATENÇÃO AO CÂNCER DE MAMA: A SISTEMATIZAÇÃO DAS MEDIDAS ORGANIZATIVAS PARA SEU CONTROLE NO BRASIL

Thaislayne Nunes de Oliveira

Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Assistente Social do Núcleo de Apoio à Saúde da Família do município do Rio de Janeiro. Cidade: São Gonçalo – Estado: Rio de Janeiro. E-mail: <thaiislayne@hotmail.com>.

Mônica de Castro Maia Senna

Doutora em Ciências – Saúde Pública. Professora Associada ao Programa de Pós-graduação em Política Social e da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Cidade: Niterói – Estado: Rio de Janeiro. E-mail: <monica.senna20@gmail.com>.

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo analisar a trajetória da atenção ao câncer de mama no Brasil. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre a temática, associada à análise documental com base em portarias, normativas e legislações nacionais. O levantamento bibliográfico e documental compreendeu o período de 1980 a 2016. Os resultados demonstram modificações na forma de atenção pública à doença, sobretudo com a implementação de políticas, programas e sistemas específicos. Tais avanços buscam a disseminação do cuidado preventivo, de modo a incidir nos riscos, agravos e elevado número de óbitos. Entretanto, apesar da existência de tais ferramentas, ainda permanece em certo

descompasso, perceptível pelo elevado índice de mortalidade por uma doença de baixa letalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Câncer de mama; Saúde Pública; Políticas Públicas.

CARE TO BREAST CANCER: THE SYSTEMATIZATION OF ORGANIZATIONAL MEASURES FOR ITS CONTROL IN BRAZIL

ABSTRACT: This paper aims to analyze the breast cancer care trajectory in Brazil. A bibliographic research about the theme was made as well as a documentary analysis, based on official documents, such as: ordinances, norms and national legislations between 1980 and 2016. The results demonstrate changes: into health care policies to breast cancer, notably in specific policies, programs and systems implementation. These advances are related to the increase of preventive care measures, in order to focus on risks, injuries and a high number of deaths. Although these advantages, the high mortality rates remains in our country and indicates some difficulties to provide resolutivity.

KEYWORDS: Breast cancer; Public health; Public Policies.

1 | INTRODUÇÃO

O câncer é um tipo de doença também conhecida como neoplasia, que segundo o Instituto Nacional do Câncer (INCA) é definido como um conjunto de mais de cem doenças que têm em comum o crescimento desordenado de células, que invadem tecidos e órgãos, dividindo-se rapidamente, tendendo a ser muito agressivas e incontroláveis. Sua associação à morte deve-se a complexidade da doença, que dependendo da localização tumoral tem rápida evolução e elevado número de óbitos. Observa-se que as estratégias de cuidado da neoplasia apresentam diversas modificações ao longo dos anos, que influem positivamente nos prognósticos e chances reais de recuperação. Ainda assim são condicionantes insuficientes para a desconstrução do estigma cultural arraigado a esta doença.

No caso do câncer de mama trata-se do tipo de câncer mais comum em mulheres no Brasil e no mundo. Conforme as taxas disponibilizadas pelo INCA (2017) estimam-se para o biênio 2018-2019 a ocorrência de 59.700 casos novos, para cada ano, com um risco estimado de 56,33 casos a cada 100 mil mulheres. O aparecimento do tumor na mama não é evitável, apesar de não ser prevenível esse tipo de câncer possui boas evoluções se diagnosticado inicialmente. No entanto, segundo o atlas da mortalidade por câncer, em 2016 foram registrados 16.069 óbitos, números que configuram esse tipo de neoplasia como o que mais mata as mulheres.

Contudo cabe questionar: por que ainda assim apresenta-se como a maior causa de morte entre as mulheres? Não podemos justificar o elevado número de óbitos ao também exorbitante número de casos novos, já que esse tipo de câncer está entre os menos letais. Então, considerando que a detecção precoce favorece a chances reais de recuperação, logo o elevado número de óbitos justifica-se pelo acesso inoportuno ao diagnóstico e tratamento.

Cabe destacar, que a diferença do câncer para outras morbidades consiste na complexidade do seu tratamento, pois requer avanços científicos e tecnológicos, uma vez que ainda não temos assegurada sua cura em definitivo. Além disso, como todas as outras doenças, seu cuidado é inerente ao contexto de desenvolvimento da saúde brasileira, ou seja, a criação das medidas para seu controle perpassou por aspectos próprios do desenrolar da política de saúde, aspecto essencialmente considerado na elaboração desta análise.

Diante disso, esse artigo tem como objetivo sistematizar as medidas organizativas para o controle do câncer de mama no Brasil. De modo que é necessário compreender elementos transversais, como: o desenvolvimento da política de saúde no Brasil, o “direcionamento” do cuidado em saúde das mulheres, que perpassa a questão de gênero e o progresso científico que propicia o alinhamento das formas de prevenção, diagnóstico e tratamento.

Assim, o estudo buscou compreender o desenvolvimento das medidas de atenção câncer de mama em perspectiva histórica, identificando como a prevenção e

o tratamento do câncer de mama tem sido incorporado na agenda pública da saúde no país em diferentes momentos da trajetória da saúde pública brasileira.

2 | PERCURSO METODOLÓGICO

Foram empregados dois procedimentos metodológicos principais: a pesquisa bibliográfica e a análise documental. A pesquisa bibliográfica consiste no levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos, com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002).

A seleção do material consistiu em levantamento e análise de artigos científicos, constantes nas plataformas SCIELO, RBC, e banco de dissertação e teses disponíveis pela CAPES no período iniciado na década de 1980 até 2016. Para seleção do material bibliográfico, foram empregados os seguintes descritores: neoplasias mamárias, câncer de mama e saúde pública. Em um primeiro levantamento, foram encontradas 80.460 produções, a maioria referente a aspectos clínicos/ epidemiológicos ou de cuidados de enfermagem. A essa produção, aplicou-se como filtro a adoção de critérios de inclusão e exclusão. Foram excluídos textos que tratavam de doenças benignas, experiências de outros países, métodos de cirurgia de retirada do tumor e/ou de reconstrução mamária, avaliações de métodos de tratamento, atuação profissional no cuidado da doença, obesidade e correlação com a doença, atividade física e reabilitação, análises sobre o desenvolvimento da doença e possibilidade de metástases, análise de fármacos e reações medicamentosas, sintomas físicos e mentais. Como critério de inclusão, buscou-se selecionar os trabalhos que analisaram a trajetória histórica da atenção e cuidado do câncer no Brasil, como por exemplo, as revisões integrativas e analíticas, sobre prevenção do câncer de mama e dificuldades para realização exames (mamografia, ultrassom, biópsia). Além disso, foram incluídos apenas aqueles trabalhos que estivessem disponíveis na íntegra. Assim, o quantitativo da busca inicial acabou se limitando a seis obras, o que aponta para a escassez da produção referente a essa temática.

Posteriormente realizou-se análise documental, que se trata de um procedimento sistemático para revisão e avaliação de material documental, “que requer que os dados sejam examinados e interpretados de modo a elucidar os significados, ganhar maior compreensão e desenvolver conhecimento empírico” (BOWEN, 2009, s/p.). Entende-se que a análise documental permite obter informações sobre contextos históricos e políticos analisados, identificando as transformações e mudanças ocorridas nos conceitos, seus perfis e trajetórias. No presente estudo, utilizaram-se documentos, legislações, e normativas relacionados ao câncer de mama disponível nas plataformas DATASUS, IBGE e INCA.

Esta investigação subsidiou o momento seguinte, que consistiu na análise do material coletado, relacionando a trajetória histórica das medidas, bem como as

alterações significativas no trato do câncer de mama no Brasil.

3 | ELEMENTOS HISTÓRICOS DA ATENÇÃO AO CÂNCER DE MAMA NO BRASIL

Em um breve resgate histórico é possível constatar que as primeiras medidas sanitárias relacionadas ao câncer surgiram no início do século XX, atreladas exclusivamente ao tratamento, sobretudo por estarem vinculadas ao modelo de saúde curativo e campanhas sanitárias para combate de endemias, aspectos próprios do desenvolvimento da política de saúde brasileira. (BRAVO, 2001).

Além disso, o conhecimento restrito acerca da etiologia, pela própria complexidade, provocou pouca ênfase na prevenção, enfocando o tratamento individual. Nesse período, os índices de mortalidade eram baixos, mas devido à complexidade da doença já se tinha uma tendência da elevação dos números de mortes, como também por outros fatores transversais, como o envelhecimento, por exemplo. (OLIVEIRA, 2017).

Consoante a Barreto (2005) as primeiras medidas para cuidado do câncer iniciaram na década de 1920, com desenvolvimento de práticas filantrópicas. Mas, o cuidado se intensificou no final da década de 1930, período em que o médico Mario Kroeff deu visibilidade a métodos cirúrgicos associados ao cuidado da doença. O mesmo autor refere que a complexidade da doença e do seu tratamento fez com que alguns médicos sanitários e cancerologistas recorressem ao exterior na busca de conhecimento científico para desenvolver os tipos de tratamento, aspecto também categorizado em INCA (2018).

Em 1937 foi criado o primeiro Centro de Cancerologia que tinha o objetivo de tratar dos indivíduos acometidos pela doença. No que tange especificamente as neoplasias femininas, o governo de Juscelino Kubitschek iniciou incremento em recursos para desenvolvimento das medidas de prevenção, ressalta-se que sua sogra faleceu com diagnóstico de câncer ginecológico. Assim, em 1957 foi criada uma unidade específica para cuidado dos cânceres femininos, a estruturação desta unidade foi posterior ao falecimento da sogra do então presidente e como forma de homenageá-la a unidade recebeu seu nome (Luiza Gomes de Lemos). Em tempo, atualmente trata-se do Hospital do Câncer que trata exclusivamente do tratamento da neoplasia mamária. (Costa, 2014).

Ainda que impulsionada por um interesse direto da família do Presidente, a criação desta unidade hospitalar suscitou desenvolvimento de estudos e estratégias para tratamento da doença no país, até então considerada enigmática no modo de tratar e evitar óbitos. Esta unidade hospitalar foi o pontapé inicial da criação do Instituto Nacional do Câncer, referência brasileira no tratamento e em medidas de cuidado e prevenção da doença. Além disso, possibilitou a responsabilização do Estado, no desenvolvimento de pesquisas e métodos de tratamento, que nas décadas seguintes permaneceu como principal ação realizada, até o alcance da consolidação da política de saúde.

Destaca-se que as décadas de 1960, 1970 e 1980 tiveram mudanças importantes na consolidação da saúde como política pública e, por conseguinte, incidiram na configuração da abordagem e tratamento do câncer. Considera-se aqui, sobretudo, a população urbana assalariada, pois o acesso à saúde sucedia da vinculação com institutos de previdência, a chamada medicina previdenciária. Na década de 1960, a Organização das Nações Unidas (ONU) buscou promover e apoiar o desenvolvimento de políticas, assim, nesse período, os países da América Latina firmaram compromisso de planejar ações integradas para o desenvolvimento social e econômico, pois a saúde é fundamental ao progresso do país. As décadas de 1960/1970 foram marcadas pela ênfase na medicina curativa, com “articulação do Estado com os interesses do capital internacional, via indústrias farmacêuticas e de equipamento hospitalar”. (BRAVO, 2001, s/p.).

Observa-se que a transição democrática foi fundamental ao desenvolvimento da saúde que, na década de 1980, assumiu dimensão política, vinculando-se à proposta de saúde coletiva, com acesso igualitário e universal. Este período foi caracterizado por transformações importantes na atenção à saúde brasileira, destacando-se a criação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, que demarca uma ruptura conceitual com os princípios norteadores da política de saúde das mulheres. O programa foi construído como fruto de luta das mulheres e consolidou a proteção acerca das maiores vulnerabilidades femininas, inclusive o câncer de mama.

Nesse contexto, a consolidação da saúde como política pública ocorreu por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, que no seu art. 196 prevê a saúde como uma política pública de direito de todos e dever do Estado. A implantação da Lei Orgânica da Saúde, Lei Nº 8.080/1990, que trata sobre as condições de promoção, proteção e recuperação de saúde, organizou o SUS e delimitou a organização da política. No mesmo ano, ocorreu a implantação da Lei Nº 8.142/1990 que trata da participação da comunidade na gestão do SUS. Ambas as legislações são frutos da articulação do movimento sanitário que buscava formular uma política de saúde pública ampla e de acesso igualitário.

Os movimentos sociais foram fundamentais na incorporação dos direitos sociais, principalmente durante a década de 1980, entre estes o movimento feminista. As mulheres se organizavam na luta contra as desigualdades na relação de gênero e nos problemas de saúde que afetavam particularmente a população feminina. (NUNES, 1991). Neste período, a nível mundial, o câncer desponta como uma doença com elevados números de casos novos e óbitos.

Segundo as estimativas realizadas pelo IBGE, a partir da década de 1990, o Brasil inicia uma transição da faixa etária populacional. A chamada transição demográfica associa-se à transição epidemiológica, pois com o envelhecimento tem-se o aumento das doenças crônicas, entre elas o câncer. A partir de então, tem-se um direcionamento das organizações mundiais para a estruturação de medidas para o cuidado do câncer. Considerado uma doença complexa que requer atenção especializada. Na década

subsequente, institucionalizou-se uma norma para seu tratamento integrado à política de saúde, afirmando-o como um problema de saúde pública. (OLIVEIRA, 2017).

Um marco legal que buscou normatizar o tratamento do câncer ocorreu por meio da publicação da Portaria N° 170/1993 da Secretaria de Saúde e Assistência Social. Esta portaria estabeleceu as normas para credenciar os hospitais em procedimentos para tratamento do câncer. Tratou-se da primeira medida do sistema público, que buscou credenciar o sistema privado para tratar a doença.

Em 1998 uma nova portaria foi promulgada, a Portaria N° 3.535/1998, que dividiu e estabeleceu uma rede de tratamento de maneira hierarquizada, com cadastramento de centros de atendimento em oncologia. Ambas as portarias restringem-se ao credenciamento de redes hospitalares para tratamento da doença, afirmando novamente o câncer enquanto uma doença pontual que requer intervenção medicamentosa e/ou abordagem-tratamento individual. Em contrapartida, segundo estimativas do INCA, gradativamente os números de casos foram aumentando, tendo em vista os fatores para desenvolvimento, complexidade do tratamento e possibilidades de reincidir a doença.

Segundo Bravo (2001) nos anos de 1990, ocorre o redirecionamento do papel do Estado, influenciado pelo período neoliberal. Tal ação tem influência direta na política de saúde, que nesta época perpassa por ampliação de parcerias público/privado. Com isso, evidencia-se o sucateamento da saúde pública e constante tentativa de privatização desse espaço. Em meio a este, “a recuperação de alguns dos pontos básicos da proposta governamental permite perceber que a execução da Reforma do Estado choca-se, radicalmente, com as conquistas sociais obtidas na Carta Constitucional de 1988” (IAMAMOTO, 2011, s/p.). Identifica-se que o modelo inerente à Reforma Sanitária, afirmado na CF/1988, passa por tensões, devido ao projeto articulado ao mercado, comprometendo o avanço das estratégias previstas no SUS.

No que tange à discussão específica sobre o câncer, a partir dos anos 2000, há uma retomada na agenda política, corroborado por orientações internacionais advindas da Organização Mundial de Saúde (OMS), tendo em vista elevados índices de casos novos e mortalidade pela doença em nível mundial. Por meio dos parâmetros especificados pela OMS, o Brasil alterou a abordagem do câncer e instituiu uma política específica, motivo pelo qual, em 2005, foi publicada a Política Nacional de Atenção Oncológica (PNAO). A política estruturada consolidou-se por meio da Portaria N° 2.439/2005 que afirmou o câncer como problema de saúde pública e estruturou a rede de atenção oncológica a ser implantada em toda unidade federada, avançando nos parâmetros e diretrizes da atenção oncológica em conformidade com diretrizes estabelecidas pelo SUS.

Ainda em 2005, foi elaborado um Plano de Ação para o Controle dos Cânceres de Colo de Útero e Mama (2005-2007) pelo Governo Federal, que estabeleceu diretrizes estratégicas a fim de incidir no controle dos cânceres femininos mais incidentes em casos novos (colo de útero e mama). Por meio desse Plano ocorreu a designação

da prioridade da cobertura deste público, capacitações, incentivo às pesquisas e o rastreamento da doença por realização de mamografia.

Observa-se a investida na prevenção por meio do rastreamento, para incidir na detecção precoce que, como mencionado anteriormente, propicia maiores chances de cura. Outra medida que fomentou a detecção precoce foi à publicação da Lei Nº 11.664/2008, que garante a realização de mamografias para todas as mulheres acima de 40 anos, bem como o encaminhamento a serviços de maior complexidade para complementação diagnóstica e tratamento, quando houver necessidade. Esta lei, que entrou em vigor em 29 de abril de 2009, reafirma o que é estabelecido pelos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em 2009, o Instituto Nacional do Câncer promoveu encontro internacional para discussão das medidas exitosas de tratamento adotadas por outros países da Europa, Canadá e Chile. Este encontro resultou na criação das recomendações do programa de rastreamento do câncer de mama, nomeado “Parâmetros técnicos para o rastreamento do câncer de mama” e também “Recomendações para a redução da mortalidade do câncer de mama no Brasil”. Subsequente foi estruturado o Sistema de Informação do Câncer de Mama (SISMAMA) que favorece a vigilância desta neoplasia. (INCA, 2009).

Já em 2011 o governo Federal elaborou um novo plano de ação. Trata-se do Plano Nacional de Diagnóstico, ao qual se articula o Plano Nacional de Diagnóstico e Tratamento do Câncer de Colo de Útero e de Mama, que objetiva aumentar os exames mamográficos, a fim de incidir na oferta da prevenção e da assistência às mulheres. No mesmo período, foi instituído o Programa Nacional de Qualidade em Mamografia, que busca monitorar e avaliar os serviços de diagnóstico, submetido à Vigilância Sanitária e ao INCA, além de incidir em capacitações e qualificações para realização do exame, entre outros. Essas ações corroboram para organização das ações de controle do câncer de mama, buscando garantir a qualidade dos exames realizados.

Destaca-se ainda a publicação da Portaria Nº 189/2014 que estabelece incentivo financeiro no custeio dos serviços de Referência para Diagnóstico de Câncer de Mama. A portaria posiciona percentuais de incremento a cada procedimento realizado na detecção do câncer de mama. Posteriormente, algumas outras legislações foram criadas, inclusive com estruturação de programas e sistemas específicos, como o Sistema de Informação do câncer de mama (SISMAMA) que favorece a vigilância desta neoplasia e outros exemplos instituídos nessa mesma época: SISCAN, SISCOLO, SIM.

Não obstante, a construção histórica da política de saúde, assim como do cuidado em saúde da mulher, é intrínseca ao contexto e desenvolvimento histórico, social, econômico e cultural da sociedade. E também delimitado por avanços técnicos, científicos e interesses econômicos, assim como as demais políticas de proteção social brasileira, as transformações ocorreram de forma gradual, afetadas pelo contexto histórico então vivenciado.

De mais a mais, percebe-se modificação no acesso às informações sobre

prevenção e foco no controle da doença de maneira positiva, sobretudo nas ações de vigilância da doença. Por tudo isso, tem que se reconhecer o avanço no sentido das normativas e ferramentas que corroboram a conjuntura do câncer de mama, que por se apresentar como um câncer com chances de cura, se detectado precocemente, torna-se uma prioridade governamental.

Por tais razões, evidencia-se a necessidade de discutir a prevenção e promoção da saúde e a relevância dos determinantes sociais e seus impactos nos números de casos novos de câncer no Brasil e a nível mundial. Destaca-se que por intermédio da pressão internacional, os países integrantes da OMS foram direcionados a intensificar medidas de prevenção e controle do câncer. Esse fato instigou o Brasil, no ano de 2013, a publicar a Portaria N° 874/2013 que institui a Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer na Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do SUS, em substituição a PNAO. Com isso, identifica-se uma intensificação na criação de medidas estratégicas que devem incidir nos riscos e agravos da doença. Percebe-se a magnitude e complexidade do câncer em nível mundial, sendo considerado como um problema de saúde pública. A OMS orienta os países signatários à implementação de estratégias e mecanismos de controle e prevenção do câncer.

Diferente da PNAO, a Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer prevê estratégias que incidam nos riscos da doença, reconhecendo o cuidado eficaz, se iniciado na fase inicial da neoplasia, afirmando a importância da oferta do cuidado integral. E ressalta a articulação entre a promoção de saúde e a prevenção, a fim de subsidiar o monitoramento, assim como prevê o SUS. Além disso, a política de prevenção prevê a modificação na abordagem da doença, tendo em vista o enfoque da prevenção e do seu controle, reafirmando a importância do acesso universal e igualitário às ações e serviços. E, também, delimita a assistência ao paciente oncológico, como não exclusiva da alta complexidade, afirmindo a centralidade da Atenção Primária à Saúde como geradora/ coordenadora do cuidado, ainda que o acesso à confirmação do diagnóstico seja pela via da urgência e emergência.

Cabe ressaltar que o investimento na prevenção pode reduzir o custo do tratamento invasivo. Por exemplo, o gasto com o investimento em prevenção e detecção precoce é infinitamente menor do que o necessário no tratamento oncológico, por isso evidencia-se ótimo custo-efetividade. Em termos de gasto com a Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer, a política prevê que, para seu financiamento, os recursos sejam retirados dos fundos nacionais, estaduais e municipais da saúde, citando ainda o ressarcimento da rede privada, o repasse de recursos advindos da Seguridade Social, criação de fundos especiais e parcerias com órgãos nacionais e internacionais. Apesar de especificar as fontes de financiamento, a política não delimita estimativa e/ou percentual.

O último estudo disponibilizado pelo INCA quanto ao gasto com prevenção e tratamento foi em 2007 (sete anos antes da criação da política para a prevenção), o

mesmo refere que o custo do tratamento tende a ser sete vezes mais caro do que da prevenção da doença. Segundo as projeções disponibilizadas em época, o custo para o tratamento de estágio avançado em 2008 a 2010 seria de R\$ 35 milhões de reais, enquanto a detecção precoce sairia por R\$ 5 milhões.

Compreende-se o estabelecimento de mecanismos e estratégias para alcançar o público feminino. Destaca-se que ocorreu aumento no número da realização de mamografia, sobretudo de 2008-2011. Contudo, apesar do aumento da realização de exames, ainda persistem iniquidades no acesso, apontadas em outros estudos nacionais e internacionais que, inclusive, sinalizam mulheres, na faixa etária indicada, que nunca realizaram mamografia (VILLAR et al 2015).

O estudo de Villar (et al 2015) foi realizado no Rio de Janeiro, em 2015, e apresenta a discussão acerca dos mamógrafos SUS e não SUS distribuíram-se desigualmente nas regiões do estado, apresentando mulheres dentro da faixa etária recomendada para rastreamento da doença que nunca fizeram mamografia. Os pesquisadores indicam a necessidade de instalar novos mamógrafos, realizar manutenção dos existentes, priorizar estratégias de regionalizar os serviços ou utilizar mamógrafos móveis, tais fragilidades implicam no diagnóstico tardio e no prognóstico das mulheres.

As indicações evidenciadas pelo INCA apontam que o diagnóstico com estadiamento avançado tem menores chances de cura. Alguns tipos de câncer se apresentam como a principal causa de morte nas regiões brasileiras menos favorecidas. Por tal razão, evidencia-se que, se houvesse uma destinação maior de recursos à prevenção e à detecção precoce, teríamos impacto nas escolhas terapêuticas menos mutiladoras, com redução dos números de óbitos, corroborando com a diminuição de gasto com tratamento da doença.

Sendo assim, constata-se o avanço na estruturação das legislações, além da implantação de programas e sistemas relacionados ao câncer de mama e mamografia, principalmente os que favorecem a detecção precoce. Contudo, apesar da existência dos programas, dos sistemas e da política, a realidade observada ainda permanece em certo descompasso, perceptível pelo número de casos novos, como exposto no decorrer deste trabalho. Com isso, observa-se que ainda não se tem estrutura capaz de subsidiar o numero de atendimentos necessários, corroborando com o elevado índice de acesso ao tratamento ser em fase de estadiamento avançado e poucas chances de cura.

4 | CONCLUSÃO

Na atualidade, o câncer de mama persiste como sendo a doença mais causadora de morte no mundo entre as mulheres. Permanecem elevadas as estimativas de números de casos novos, e consequentemente esse crescimento tem se refletido na maior demanda por tratamento. Por sua magnitude, o câncer consiste em uma

questão de saúde pública.

Reconhece-se que o adoecimento por câncer de mama repercute de diversas formas e em diferentes esferas da vida das mulheres. Trata-se de uma doença de alta complexidade requer uma rede estruturada articulada junto à rede de serviços. Por isso, faz-se necessário o analisar este diagnóstico a partir de elementos que configuram o acesso ao tratamento oportuno e recuperação da doença.

Evidenciam-se os progressos em torno da abordagem da neoplasia de mama na agenda política, com maior ênfase a partir dos anos 2000. Com desenvolvimento e estruturação das legislações e implementação de política, programas e sistemas específicos, que tendem a favorecer a rastreamento da doença e a detecção precoce. Percebe-se modificação no acesso às informações sobre prevenção e foco no controle da doença de maneira positiva, sobretudo nas ações de vigilância da doença. É inevitável a constatação que muito avançamos com relação à concepção da doença e à construção de normativas e ferramentas, assim como na busca pelo controle dos riscos e agravos.

Por tudo isso, reconhece-se o avanço no sentido das normativas e ferramentas que corroboram a conjuntura do câncer de mama. Como é possível observar, diversas medidas governamentais voltadas à detecção precoce e rastreamento de casos e à conformação de uma rede integrada de cuidados à saúde foram adotadas no país nas últimas décadas, avançando no entendimento de que o câncer é uma questão de saúde pública que envolve os diferentes níveis de complexidade do sistema de saúde e as três esferas de governo.

Contudo, apesar de tais previsões legais, observa-se um relativo descompasso no cotidiano dos serviços que, por vezes, são acessados de forma desigual por diferentes indivíduos que deles necessitam. Não obstante, pontua-se que cada itinerário em saúde pode ser composto de elementos que favoreçam ou prejudiquem o acesso ao diagnóstico e tratamento do câncer de mama, sobretudo, pela trajetória individual possibilitar o acesso aos serviços de saúde.

Por tais questões, destaca-se a necessidade de discutir a prevenção e promoção da saúde e a relevância dos determinantes sociais e seus impactos nos números de casos novos de câncer no Brasil e a nível mundial. A fim de subsidiar as estratégias que incidam no rastreamento e detecção precoce, sobretudo nas realidades vivenciadas pelas mulheres, e consequentemente possibilidades terapêuticas e chances de cura. Pois, como elucidado, a neoplasia de mama é uma doença de baixa letalidade, mas persiste como a maior causadora de morte no mundo entre as mulheres.

REFERÊNCIAS

BARRETO, E.M.T. **Acontecimentos que fizeram a história da oncologia no Brasil.** Revista Brasileira de Cancerologia, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 267-75, 2005.

BOWEN, G.A. **Document analysis as a qualitative research method.** Qualitative research journal,

BRAVO, M.I.S.de. **Política de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro, 2001: Disponível em: <www.fneps.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-5.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Assistência integral à saúde da mulher: bases da ação programática.

Brasília: Ministério da Saúde, 1984. (versão impressa).

_____. Constituição Federal de 1988.

_____. Lei N° 8.080, de 19 de setembro de 1990.

_____. Lei N° 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

_____. Lei N° 11.664, de 29 de abril de 2008.

_____. Portaria N° 170, de 17 de dezembro de 1993.

_____. Portaria N° 3.535, de 2 de setembro de 1998.

_____. Portaria N° 2.439, de 8 de dezembro de 2005.

_____. Portaria N° 779, de 31 de dezembro de 2008.

_____. Portaria N° 874, de 16 de maio de 2013.

_____. Portaria N° 2.898, de 28 de novembro de 2013.

_____. Portaria N° 189, de 31 de janeiro de 2014.

_____. Plano de Ação para o Controle dos Cânceres do Colo do Útero e da Mama 2005-2007. 2005. (versão impressa).

COSTA, A.M. **A organização da atenção ao câncer de mama nos municípios: estudo de um sistema local de saúde**. [Dissertação]. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense; 2014.

FONSECA, J.J.S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

IAMAMOTO, M.V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação**. São Paulo: Cortez, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER (Brasil). Estimativa 2018. Incidência do Câncer no Brasil. Rio de Janeiro: INCA, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER (Brasil). Sumário Executivo. Políticas e Ações para Prevenção do Câncer no Brasil. Alimentos, Nutrição e Atividade Física. Rio de Janeiro: INCA, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER (Brasil). Parâmetros técnicos para o rastreamento do câncer de mama. Rio de Janeiro, 2009.

NUNES S.A. **A medicina social e a questão feminina**. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, n. 1, p. 49-76, 1991.

OLIVEIRA, T.N. “**Proteção social dirigida às mulheres com câncer de mama: um estudo exploratório**”. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017.

TEIXEIRA, L.A. **O controle do câncer no Brasil na primeira metade do século XX**. História, Ciências, Saúde, Manguinhos, n. 17, 2010.

THULER, L.C. “**Considerações sobre a prevenção do câncer de mama feminino.**” Revista Brasileira de Cancerologia, v. 49, n. 4, 2003.

VILLAR, V.C., FELIPPE L., SOUZA C.T.V.de, DELAMARQUE E.V., SETA M.H.de. **Distribuição dos mamógrafos e dos exames mamográficos no estado do Rio de Janeiro**, 2012 e 2013. Epidemiol. Serv. Saúde, v. 24, n. 1, p. 115-22, 2015.

Sites:

www.inca.gov.br/– Acesso em 16 de abr. de 2018.

www.ibge.gov.br/home/– Acesso em 24 de jan. de 2018.

www.scielo.org/php/index.php - Acesso em 24 de jan. de 2018.

www.capes.gov.br/ - Acesso em 16 de abr. de 2018.

www.inca.gov.br/rbc/ - Acesso em 16 de dez. de 2017.

datasus.saude.gov.br/ - Acesso em 16 de abr. de 2018.

SOBRE A ORGANIZADORA

Thaislayne Nunes de Oliveira: Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (2013), com especialização na modalidade Residência Multiprofissional em Saúde Pública pelo Hospital Universitário Antônio Pedro (2015). Em 2017 se tornou Mestra em Política Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. E inicia Doutorado no mesmo programa e universidade em 2018, pesquisadora e bolsista vinculada a Coordenação de Aperfeiçoamento da Pesquisa de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na área de concentração Avaliação de Políticas Sociais e linha de pesquisa Avaliação de Políticas de Seguridade Social. Atualmente tem se dedicado a pesquisa com mulheres com câncer de mama, buscando identificar a trajetória do cuidado em saúde e aspectos que podem influir no acesso ao diagnóstico, tratamento e recuperação da doença. Possui experiência profissional na Previdência Social e na Assistência Social, e atualmente é Assistente Social na área da Saúde vinculada ao Núcleo de Apoio à Saúde da Família, no município do Rio de Janeiro. Atua ainda como palestrante em diversas atividades realizadas pela própria Prefeitura e também pela Universidade Estácio de Sá. A autora possui experiência nas áreas: direitos sociais, políticas públicas, seguridade social, envelhecimento, violência, rede socioassistencial, entre outros.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Ações afirmativas 156, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 176
Adolescentes 30, 102, 114, 118, 119, 121, 122, 124, 125, 126, 128, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 153, 167
Assistencialismo 88, 103
Assistencialista 48, 49, 52, 56, 76, 131, 137, 275
Assistência social 18, 29, 30, 31, 32, 34, 39, 40, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 111, 114, 115, 116, 117, 123, 124, 126, 127, 143, 153, 184, 268, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 285, 292
Ato infracional 118, 119, 124, 128, 152, 153, 154

C

Capitalismo 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 30, 33, 56, 60, 63, 67, 72, 97, 107, 108, 109, 111, 115, 119, 120, 121, 122, 127, 146, 147, 180, 196, 271, 272
Capitalista 2, 3, 7, 11, 14, 15, 17, 19, 27, 38, 42, 52, 59, 93, 95, 96, 97, 98, 104, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 127, 145, 148, 149, 151, 153, 185, 192, 194, 195, 196, 208, 271, 277
Cidadania 12, 15, 57, 59, 66, 72, 82, 83, 95, 113, 117, 118, 120, 124, 126, 127, 128, 147, 157, 181, 234, 269, 274
Classes sociais 108, 121, 163, 183, 190, 192, 194
Clientelismo 59, 88
Clientelista 48, 49, 51, 52, 56, 57, 59, 103
Coronelismo 49, 50, 59, 189
Coronelista 48, 49, 50, 51, 52, 56, 57, 58, 60
Crime 145, 146, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154

D

Desemprego 15, 20, 34, 38, 50, 86, 100, 105, 121, 123, 146, 148, 181, 205
Desenvolvimentismo e Pós-Desenvolvimentismo 5
Desigualdade 19, 20, 25, 26, 31, 38, 86, 104, 110, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 127, 128, 157, 158, 163, 166, 169, 172, 173, 187, 188, 190, 197, 199, 206, 235, 271, 277
Desigualdade social 19, 38, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 127, 128, 158, 169, 173, 190, 271, 277
Desigualdade socioespacial 194
Determinantes sociais 82, 287, 289
Direitos sociais 13, 17, 18, 20, 38, 59, 60, 70, 76, 77, 104, 120, 121, 127, 174, 181, 240, 274, 275, 284, 292
Drogas 29, 70, 152, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267

E

Encarceramento 145, 146, 150, 151, 152, 154, 155
Estado 4, 6, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 48, 49, 50, 52, 53, 57, 64, 65, 66, 68, 70, 71, 72, 75, 76, 83, 86, 87, 88, 90, 93, 95, 104, 105, 108, 109,

114, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 125, 126, 127, 128, 131, 132, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 154, 158, 161, 162, 169, 170, 171, 173, 174, 175, 177, 180, 184, 185, 186, 192, 193, 195, 207, 213, 235, 236, 242, 243, 244, 270, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 280, 283, 284, 285, 288, 291
Exclusão social 46, 109, 114, 174, 189, 192, 272
Extrema pobreza 26, 27, 79, 109, 111, 112, 113, 120

F

Famílias 26, 27, 28, 79, 80, 81, 85, 86, 89, 90, 92, 93, 95, 99, 101, 102, 103, 104, 107, 108, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 134, 136, 138, 163, 180, 201, 207, 209, 240, 273, 275
Focalização 17, 18, 19, 30, 38, 76, 82, 85, 86

G

Gestão de pessoas 213, 214, 215, 225, 231, 232

I

Inclusão social 30, 32, 72, 95, 96, 120, 122, 123, 127, 156, 157, 164, 274

J

Jovens 33, 72, 73, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 126, 130, 132, 134, 135, 136, 139, 140, 141, 142, 143, 144

Justiça social 17, 27, 87, 105, 121, 123, 184

Juventude 29, 69, 72, 107, 108, 109, 115, 117, 123, 138, 139, 140

M

Marginalização 70, 109, 157, 165, 184, 192

Marxismo 21, 24, 55, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73

Marxista 7, 12, 14, 24, 31, 50, 54, 55, 56, 60, 62, 63, 66, 68, 69, 147

Medida socioeducativa 125, 154

Meio ambiente 8, 186, 190, 193, 196, 247, 248, 249, 251, 254, 256, 258

Mercado de trabalho do assistente social 35

Miséria 27, 79, 82, 83, 168, 169, 174, 186

N

Negros 107, 109, 110, 116, 146, 157, 158, 159, 161, 163, 164, 165, 172, 173

Neoliberal 13, 16, 17, 25, 38, 39, 56, 57, 78, 82, 86, 88, 100, 109, 196, 272, 285

Neoliberalismo 25, 27, 39, 56, 86, 107, 272

P

Pobreza 3, 8, 11, 15, 17, 20, 26, 27, 49, 50, 78, 79, 86, 88, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 105, 106, 107, 109, 111, 112, 113, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 127, 128, 162, 168, 174, 181, 184, 186, 190, 192, 210, 236, 271, 275, 277

Política de habitação 194

Política econômica 15, 25, 26, 30

Política pública 17, 83, 85, 87, 88, 111, 141, 193, 234, 275, 284
Políticas compensatórias 16, 105
Projeto ético e político 42, 46
Proteção social 22, 25, 32, 33, 38, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 86, 88, 90, 95, 96, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 108, 111, 116, 122, 126, 127, 274, 275, 286, 291

Q

Questão social 16, 30, 32, 38, 39, 43, 44, 46, 49, 50, 52, 53, 54, 57, 72, 82, 86, 93, 96, 97, 100, 105, 106, 107, 112, 113, 116, 117, 121, 123, 124, 126, 127, 147, 148, 192, 268, 269, 270, 271, 274, 275, 276, 277

R

Racismo 72, 110, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 172, 173, 174
Refugiados 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177
Relações sociais 14, 31, 36, 37, 43, 44, 71, 98, 101, 115, 117, 122, 126, 164, 165, 177, 183, 185, 189, 190, 194, 276
Religião 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 170, 171, 186
Religiosidade 62, 63, 64, 67, 69, 71, 72, 73
Riscos 41, 86, 96, 100, 105, 112, 114, 163, 164, 202, 251, 262, 266, 280, 287, 289
Riscos sociais 86, 96, 112

S

Saúde pública 196, 242, 245, 256, 259, 280, 282, 284, 285, 287, 289, 292
Seguridade social 16, 18, 22, 32, 75, 79, 83, 85, 87, 89, 90, 94, 105, 111, 272, 273, 275, 276, 287, 292
Seletividade 18, 78, 79, 85, 86, 88
Serviço social 13, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 93, 95, 107, 129, 138, 140, 141, 144, 167, 175, 178, 179, 268, 270, 271, 275, 276, 277, 279, 280, 290, 292
Sistema penal 145, 146, 152, 154

T

Teoria social crítica 1, 2

U

Universalidade 78, 79, 150, 273
Urbanização 50, 107, 112, 114, 180, 181, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 195, 196, 198, 199, 200, 210
Urbano 40, 45, 109, 174, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 210, 254

V

Violência 12, 48, 49, 50, 51, 57, 59, 60, 71, 73, 77, 107, 109, 110, 115, 117, 120, 121, 127, 128, 133, 138, 139, 145, 148, 150, 174, 177, 190, 272, 277, 292
Vulnerabilidade social 95, 96, 100, 101, 102, 105, 111, 112, 115, 138, 139, 141, 209, 277

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-7247-756-7



9 788572 477567