

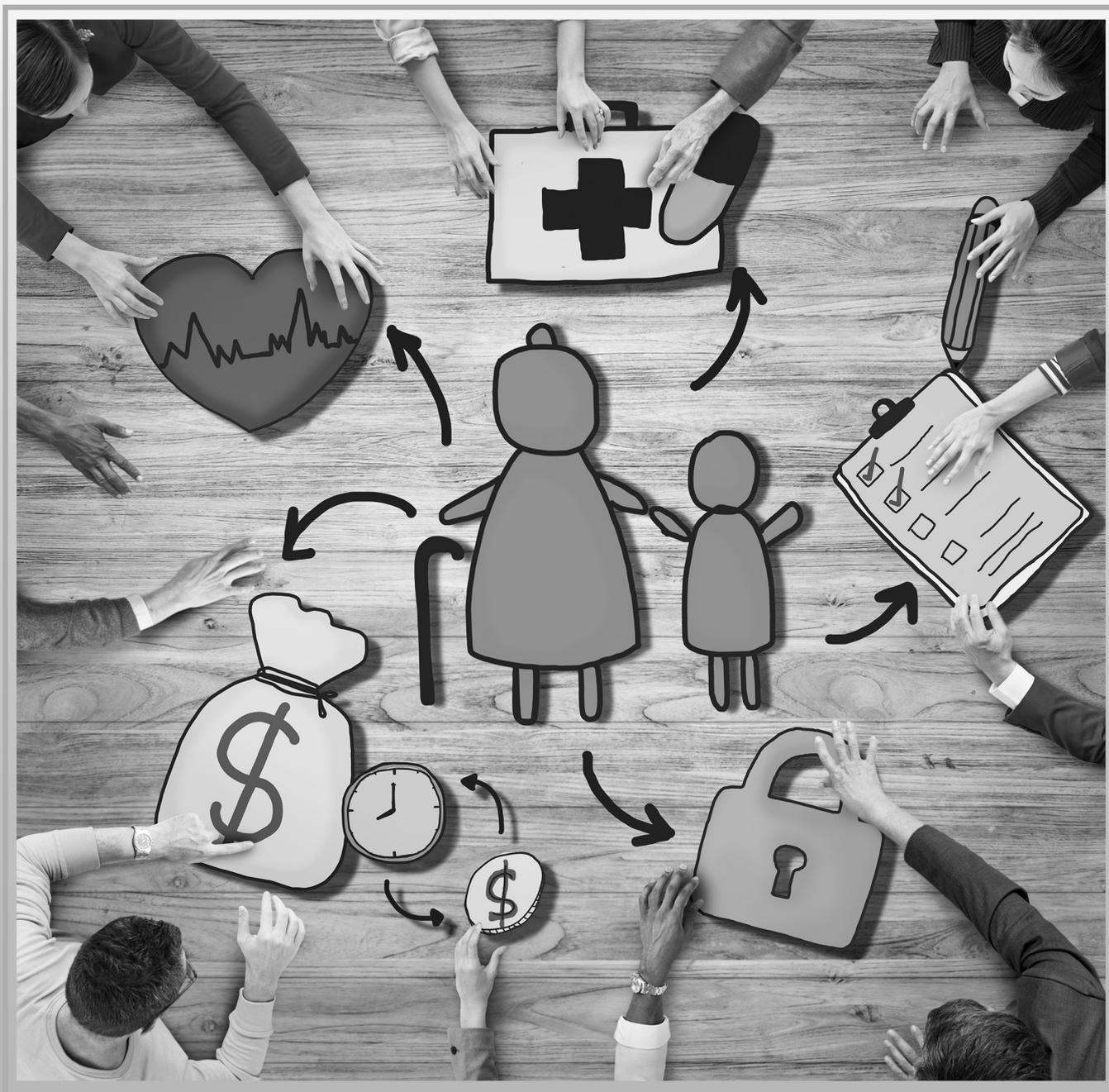


# Processos de Subjetivação no Serviço Social

## 5

Thaislayne Nunes de Oliveira  
(Organizadora)

**Atena**  
Editora  
Ano 2020



# Processos de Subjetivação no Serviço Social

## 5

Thaislayne Nunes de Oliveira  
(Organizadora)

**Atena**  
Editora  
Ano 2020

**Editora Chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Assistentes Editoriais**

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Barão

**Bibliotecário**

Maurício Amormino Júnior

**Projeto Gráfico e Diagramação**

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremonesi

Karine de Lima

Luiza Batista 2020 by Atena Editora

Maria Alice Pinheiro Copyright © Atena Editora

**Edição de Arte** Copyright do Texto © 2020 Os autores

Luiza Batista Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

**Revisão** Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora

Os Autores pelos 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, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. 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.

A Atena Editora não se responsabiliza por eventuais mudanças ocorridas nos endereços convencionais ou eletrônicos citados nesta obra.

**Conselho Editorial**

**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

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. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa

Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá

Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará

Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima

Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Instituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
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. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### **Ciências Agrárias e Multidisciplinar**

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano  
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia  
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará  
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

#### **Ciências Biológicas e da Saúde**

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília  
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves -Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília  
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina  
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco  
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas  
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino  
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora  
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  
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás  
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará  
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá  
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

#### **Linguística, Letras e Artes**

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará  
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 Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso  
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará  
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste  
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

### **Conselho Técnico Científico**

- Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo  
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza  
Prof. Me. Adalto Moreira Braz – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba  
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí  
Prof. Me. Alexsandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional  
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão  
Prof<sup>a</sup> Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Andrezza Miguel da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia  
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais  
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco  
Prof<sup>a</sup> Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar  
Prof<sup>a</sup> Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos  
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas  
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará  
Prof<sup>a</sup> Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília  
Prof<sup>a</sup> Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa  
Prof<sup>a</sup> Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco  
Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia  
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases  
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina  
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil  
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita  
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí  
Prof<sup>a</sup> Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora  
Prof. Dr. Fabiano Lemos Pereira – Prefeitura Municipal de Macaé  
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo  
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária  
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina  
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
Prof<sup>a</sup> Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza  
Prof<sup>a</sup> Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia  
Prof. Me. Javier Antonio Albornoz – University of Miami and Miami Dade College  
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará  
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social  
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe  
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay  
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco

Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás  
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis  
Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR  
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará  
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ  
Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Me. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe  
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados  
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná  
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos  
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior  
Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo  
Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará  
Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco  
Prof. Me. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados  
Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal  
Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco  
Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão  
Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo  
Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana  
Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo  
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

**Processos de subjetivação no  
serviço social**  
**5**

**Editora Chefe:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Antonella Carvalho de Oliveira  
**Bibliotecário:** Maurício Amormino Júnior  
**Diagramação:** Natália Sandrini de Azevedo  
**Edição de Arte:** Luiza Batista  
**Revisão:** Os Autores  
**Organizadora:** Thaislayne Nunes de Oliveira

| <b>Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)<br/>(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)</b> |   |
|---|---|
| P963  | <p>Processos de subjetivação no serviço social 5 [recurso eletrônico] / Organizadora Thaislayne Nunes de Oliveira. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020.</p> <p>Formato: PDF<br/>Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader<br/>Modo de acesso: Word Wide Web<br/>Inclui bibliografia<br/>ISBN 978-65-5706-230-2<br/>DOI 10.22533/at.ed.302202907</p> <p>1. Assistência social. 2. Política social – Brasil. 3. Serviços sociais. I. Oliveira, Thaislayne Nunes de.</p> <p style="text-align: right;">CDD 361</p> |
| <b>Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422</b>   |   |

**Atena Editora**  
Ponta Grossa – Paraná – Brasil  
Telefone: +55 (42) 3323-5493  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

Caro leitor, é com imenso prazer que apresento a coletânea: “Processos de Subjetivação no Serviço Social”, composta por 88 trabalhos organizados em 5 volumes. Esta coletânea exhibe textos sobre as múltiplas facetas do processo de trabalho do Assistente Social e análises de diferentes políticas públicas brasileiras.

Como é sabido, o contexto brasileiro é permeado por contradições históricas. Ouso sinalizar a atual conjuntura centrada em discussões rasas, com a propagação do senso comum como verdade absoluta. Portanto, torna-se ainda mais necessário dar visibilidade a estudos técnicos e científicos. Sendo assim, esta leitura é imprescindível durante a formação profissional e também aos assistentes sociais, pois, contribui significativamente com reflexões sobre os nós, entraves e questões contemporâneas, que perpassam o cenário brasileiro e respectivos desdobramentos na profissão e nas políticas públicas.

Os dois primeiros volumes reservam a discussão do Serviço Social, abordando a formação profissional, apontamentos sobre os Fundamentos Históricos Teóricos Metodológicos do Serviço Social, da questão social, do Projeto Ético Político, da instrumentalidade. Além das discussões acerca das dimensões profissionais e das vulnerabilidades correspondentes às experiências em diversos espaços socioocupacionais.

O terceiro volume discorre prioritariamente sobre diferentes políticas públicas, como: política de saúde, política de saúde mental, promoção de saúde dos idosos. Além do mais, este volume possibilita a visibilidade para estudos variados acerca das inúmeras situações que perpassam a vida das mulheres brasileiras.

O quarto volume expõe: adoção, adolescentes, medidas socioeducativas, drogas, violência, família, idosos. As respectivas análises são distintas, porém, demonstram aspectos que perpassam a vida brasileira, sobretudo pela abordagem do recorte de classe e étnico-racial.

Por fim, e não menos importante, o quinto volume exhibe novamente especificidades das políticas públicas, evidenciando a discussão sobre a questão do território, questão urbana, saneamento básico, seguridade social, política de assistência social. Este volume apresenta ainda discussão sobre questão étnico-racial, racismo e refugiados.

Como foi possível perceber os livros contemplam análises abrangentes, que convergem e se complementam sob a ótica do contexto histórico brasileiro e suas respectivas contradições sociais. Vale ressaltar, que os cinco volumes contribuem com a análise das políticas públicas mais empregadoras dos assistentes sociais no Brasil, motivo pelo qual se ratifica a importância desta leitura aos acadêmicos e ainda para fins de atualização profissional.

Desejo a todas e todos excelente leitura!

Thaislayne Nunes de Oliveira

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>CAPÍTULO 1</b> .....  | <b>1</b>  |
| A EXPROPRIAÇÃO DA TERRA: ELEMENTOS E GÊNESE DA PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA NA EUROPA  |           |
| Taiane Macêdo Silva<br>Adriana Freire Pereira Ferriz<br>Emanuel Luiz Pereira da Silva<br>Vanessa Carla Borges de Lima<br>Thaúanna Gomes Cavalcante |           |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.3022029071</b>   |           |
| <b>CAPÍTULO 2</b> .....  | <b>7</b>  |
| SANEAMENTO BÁSICO: FATORES HISTÓRICOS E DESIGUALDADES PERSISTENTES AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS   |           |
| Andressa Caroline de Lima<br>Giovana Galvan<br>Marli Renate von Borstel Roesler  |           |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.3022029072</b>   |           |
| <b>CAPÍTULO 3</b> .....  | <b>19</b> |
| A SOBREVIVÊNCIA NO URBANO: OS ARTESÃOS NA FEIRINHA DA PRAIA GRANDE DE SÃO LUÍS   |           |
| Rayssa Cordeiro Silva Carvalho Rocha<br>Alanna Larissa Aragão Teles<br>Giovanna de Abreu Araujo  |           |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.3022029073</b>   |           |
| <b>CAPÍTULO 4</b> .....  | <b>28</b> |
| O JORNAL COMO INSTRUMENTO DE ORGANIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS: O CASO DO <i>JORNAL DA PERIFERIA</i>                        |           |
| Rozinaldo Antonio Miani  |           |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.3022029074</b>   |           |
| <b>CAPÍTULO 5</b> .....  | <b>39</b> |
| JARDIM GRAMACHO: TERRITÓRIO EXTRAORDINÁRIO DO LIXO E DA INJUSTIÇA AMBIENTAL  |           |
| Valéria Pereira Bastos<br>Mariana Andrade Lobo Silva<br>Raphaella Ximenes Pimentel   |           |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.3022029075</b>   |           |
| <b>CAPÍTULO 6</b> .....  | <b>52</b> |
| REFLEXÕES SOBRE O DESLOCAMENTO DO CORPO NEGRO REFUGIADO NO BRASIL  |           |
| Mayara Castro de Souza   |           |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.3022029076</b>   |           |
| <b>CAPÍTULO 7</b> .....  | <b>61</b> |
| CONTROLE SOCIAL: UMA REFLEXÃO ACERCA DO PAPEL DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS   |           |
| Renata Antônia de Souza Ramos  |           |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.3022029077</b>   |           |

|   |            |
|---|------------|
| <b>CAPÍTULO 8</b> .....   | <b>72</b>  |
| BREVE ANÁLISE E REFLEXÃO HISTÓRICA ACERCA DAS POLÍTICAS SOCIAIS, E DA QUESTÃO SOCIAL NA CIDADE DE SÃO FERNANDO-RN   |            |
| Francisco das Chagas dos Santos Alves   |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.3022029078</b>  |            |
| <b>CAPÍTULO 9</b> .....   | <b>84</b>  |
| CONCEITO DE REFÚGIO E AMPARO LEGAL: ALGUMAS PROBLEMATIZAÇÕES  |            |
| Carla Juliana Biesdorf  |            |
| Rosane Janczura   |            |
| Tatiana Almeida Andrade Moreno  |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.3022029079</b>  |            |
| <b>CAPÍTULO 10</b> .....  | <b>95</b>  |
| A INSERÇÃO DOS REFUGIADOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: UM DEBATE SOBRE AS POSSIBILIDADES DE INGRESSO  |            |
| Carla Juliana Biesdorf  |            |
| Fabio Jardel Gaviragui  |            |
| Rosane Janczura   |            |
| Tatiana Almeida Andrade Moreno  |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.30220290710</b>   |            |
| <b>CAPÍTULO 11</b> .....  | <b>107</b> |
| A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO: POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM DEBATE  |            |
| Giuliana Barbosa da Rocha   |            |
| Maria de Lourdes Soares   |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.30220290711</b>   |            |
| <b>CAPÍTULO 12</b> .....  | <b>120</b> |
| POPULAÇÃO NEGRA E RACISMO NO BRASIL: DETERMINAÇÕES ESTRUTURAIS E SUBALTERNIZAÇÃO  |            |
| Kíssia Wendy Silva de Sousa   |            |
| Luciana Batista de Oliveira Cantalice   |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.30220290712</b>   |            |
| <b>CAPÍTULO 13</b> .....  | <b>128</b> |
| OS REFLEXOS DO PERÍODO COLONIAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: A QUESTÃO DA SEXUALIZAÇÃO E OBJETIFICAÇÃO DA MULHER NEGRA NO BRASIL   |            |
| Jocy Helena da Costa Pantoja  |            |
| Mayara Alves Azevedo  |            |
| Luiza Silva Favacho   |            |
| Marcela Martins Maia  |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.30220290713</b>   |            |
| <b>CAPÍTULO 14</b> .....  | <b>136</b> |
| PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014 – MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MANDAGUARI-PR |            |
| Bruna Eloise Souza Vettor   |            |
| Juliana Moura dos Santos  |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.30220290714</b>   |            |

|  |            |
|--|------------|
| <b>CAPÍTULO 15</b> .....   | <b>148</b> |
| SEGURIDADE SOCIAL E DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO: A REFORMA ESTRUTURAL E SEUS REFLEXOS NO TRABALHO                         |            |
| João Paulo Zanin Júnior  |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.30220290715</b>  |            |
| <b>CAPÍTULO 16</b> .....   | <b>158</b> |
| POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: APONTAMENTOS CRÍTICOS                           |            |
| Haidée de Caez Pedroso Rodrigues   |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.30220290716</b>  |            |
| <b>CAPÍTULO 17</b> .....   | <b>170</b> |
| A IMPORTÂNCIA DA CATEGORIA TRABALHO NO DEBATE COM USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL                       |            |
| Vera Suzart Barbosa  |            |
| Francilene Gomes Fernandes   |            |
| Priscila Beralda Moreira de Oliveira   |            |
| Calvin Batista Campos  |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.30220290717</b>  |            |
| <b>CAPÍTULO 18</b> .....   | <b>178</b> |
| CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ESTADO DE MISERABILIDADE NA APLICAÇÃO DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA |            |
| Juliana Castro Torres  |            |
| Paula Martins da Silva Costa   |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.30220290718</b>  |            |
| <b>CAPÍTULO 19</b> .....   | <b>190</b> |
| O ACESSO E A ASSISTÊNCIA A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA VISUAL NA UFRN  |            |
| Lenita Maria dos Santos Fernandes  |            |
| Cintia Paixão da Silva   |            |
| <b>DOI 10.22533/at.ed.30220290719</b>  |            |
| <b>SOBRE A ORGANIZADORA</b> .....  | <b>200</b> |
| <b>ÍNDICE REMISSIVO</b> .....  | <b>201</b> |

# CAPÍTULO 1

## A EXPROPRIAÇÃO DA TERRA: ELEMENTOS E GÊNESE DA PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA NA EUROPA

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data de submissão: 06/05/2020*

### **Taiane Macêdo Silva**

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – PB Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6996976412429886>

### **Adriana Freire Pereira Ferriz**

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – PB Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4468823588950950>

### **Emanuel Luiz Pereira da Silva**

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – PB Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7708287586154448>

### **Vanessa Carla Borges de Lima**

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa - PB Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8459217306378193>

### **Thaúanna Gomes Cavalcante**

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – PB Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9127615715213691>

**RESUMO:** Este trabalho busca discutir o processo histórico de transição do feudalismo para o capitalismo na Europa. Partindo da perspectiva que para se apreender a questão agrária é fundamental a compreensão deste processo. Para isto, o estudo é embasado nas contribuições de Karl Marx, em seu livro o Capital, o capítulo escolhido foi “A chamada Acumulação primitiva”.

**PALAVRAS-CHAVE:** acumulação primitiva; capitalismo; questão agrária; Europa.

**ABSTRACT:** This paper seeks to discuss the historical process of transition from feudalism to capitalism in Europe. Starting from the perspective that to understand the agrarian question, understanding this process is fundamental. For this, the study is based on the contributions of Karl Marx, in his book Capital, the chosen chapter was “The call primitive Accumulation”.

**KEYWORDS:** primitive accumulaton; capitalism; agrarian issue; Europe.

## 1 | INTRODUÇÃO

A questão agrária<sup>1</sup> é uma das

1. Compartilhamos do entendimento de questão agrária, como: “Os problemas referentes a questão agrária estão relacionados essencialmente; à propriedade da terra, conseqüentemente à concentração da estrutura fundiária; aos processos de expropriação dos

manifestações da questão social<sup>2</sup>, que tem sua emergência vinculada ao desenvolvimento do sistema capitalista industrial no século XIX, na Europa, que através das inerentes contradições que se fundamenta com a produção de riqueza para poucos e pauperização para maioria, desencadeia tensões e lutas para melhorias nas condições de vida da classe trabalhadora.

Foi com a dissolução do sistema feudal, que ocorreu através da desapropriação dos camponeses, com a transformação destes em trabalhadores despossuídos dos meios de produção – restando apenas venderem sua força de trabalho – e apropriação privada da terra, que teve início o processo de expropriação e expulsão dos pequenos camponeses, que continuou a agrava -se cada vez mais com novas configurações.

Partimos da reflexão sobre a historicidade social desse processo que possui as bases fundantes para compreendermos a questão agrária, tanto na sua emergência como na atualidade. Por isto, nos remeteremos à origem do processo de acumulação primitiva, que segundo Marx (1994), é o desencadeador da apropriação privada da terra, utilizando o Capítulo XXIV (A chamada Acumulação Primitiva) de “*O Capital: crítica da Economia Política*” de Marx. Faremos uma breve discussão elencando os marcos que nesse processo foram fundamentais para que a terra passasse a ser um bem privado, e como esse processo está vinculado a emergência do capitalismo.

## **2 | A EXPROPRIAÇÃO DA TERRA: ELEMENTO E GÊNESE DA PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA NA EUROPA**

A forma como está posta a apropriação privada da terra na sociedade contemporânea é diferente do sistema feudal, que antecede o sistema capitalista. Para que a terra se tornasse uma propriedade privada, assim como outros bens e instrumentos de trabalho, foi necessário que houvesse um processo de transformação em toda estrutura da sociedade. Para adentrarmos um pouco nesse processo de transição, optamos pela análise de Karl Marx sobre “A chamada Acumulação Primitiva”, em sua principal obra “*O Capital: crítica da Economia Política*”.

Desintegrada a velha sociedade, de alto a baixo, por esse processo de transformação, convertidos os trabalhadores em proletários e suas condições de trabalho em capital, posto o modo capitalista de produção a andar com seus próprios pés, passa a desdobrar-se outra etapa em que prosseguem, sob nova forma, a socialização do trabalho, a conversão do solo e de outros meios de produção em meios de produção coletivamente

---

trabalhadores rurais: camponeses e assalariados; à luta pela terra, pela reforma agrária e pela resistência na terra; a violência externa contra os trabalhadores, à produção, abastecimento e segurança alimentar; aos modelos de desenvolvimento da agropecuária e seus padrões tecnológicos, às políticas tecnológicas, às políticas agrícolas e ao mercado, ao campo e à cidade, à qualidade de vida e dignidade humana. Por tudo isso, a questão agrária compreende as dimensões econômica, social e política” (FERNANDES, 2001 *apud* SANTANA, R.; SANTANA, A.; 2005, p.117).

2. O Conceito de questão social adotado neste trabalho é de, Iamamoto e Carvalho (2009, p. 27), a saber, “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade como conjunto das desigualdades.

empregados, em comum, e, conseqüentemente, a expropriação dos proprietários particulares. O que tem de ser expropriado agora não é mais aquele trabalhador independente e sim o capitalista que explora muitos trabalhadores (MARX, 1994, p.881).

De acordo com Marx (1994), no sistema feudal a economia girava em torno da produção no campo e os camponeses tinham a posse de suas terras e do que produziam. No processo de transição para o sistema capitalista, que ocorre no final do século XIV e início do século XVI, estes são expulsos violentamente e expropriados de suas terras, passando da condição de camponês para trabalhador assalariado, na maioria dos casos desempregados, possuindo como única mercadoria de troca sua força de trabalho. Esse processo da chamada acumulação primitiva é definido como “[...] o processo histórico que dissocia o trabalhador dos meios de produção. É considerada primitiva porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção capitalista” (MARX, 1994, p.830).

Com a dissolução da sociedade feudal, as relações de trabalho passam por transformações. O trabalhador, primeiro era vinculado à gleba<sup>3</sup>, depois escravo ou servo e camponês proprietário de sua terra, não dispondo mais dos meios de produção e sem garantias de direitos é obrigado por força das circunstâncias a tornar-se trabalhador assalariado no sistema capitalista. O servo, por exemplo, tinha a posse de um lote onde estava sua habitação e era co- proprietário das terras comuns. Para exemplificar melhor esse processo, Marx descreve de forma mais detalhada como ocorreu na Inglaterra.

Marcam época, na história da sociedade da acumulação primitiva, tôdas as transformações que servem de alavanca à classe capitalista em formação, sobretudo aqueles deslocamentos de grandes massas humanas, súbita e violentamente privadas de seus meios de subsistência e lançadas no mercado de trabalho como levas de proletários destituídos de direitos. A expropriação do produtor rural, do camponês, que fica assim privado de suas terras, constitui a base de todo o processo. A história dessa expropriação assume coloridos diversos nos diferentes países, percorre várias fases em seqüência diversa e em épocas históricas diferentes [...] (MARX, 1994, p.831).

O processo de acumulação primitiva, não ocorreu simultaneamente em todos os países, existindo diferenças significativas, como o tempo histórico em que houve a transição de um sistema para outro, a forma como as relações de produção se desenvolviam – mercantil, países que colonizam outros – , o modelo de mão de obra utilizada – servo, escravo etc. . Novamente, cabe citar a Inglaterra para falar do processo de acumulação primitiva e de como este foi violento, exemplo utilizado pelo próprio Marx, Bacon (*apud* MARX, 1994) esclarece como as queixas aumentaram nesse período (século XV e XVI), devido à expropriação das terras, da transformação da lavoura para pastos, áreas que vivam muitos dos lavradores independentes, foram arrendadas por tempo indeterminado e depois ocupadas pelos senhores feudais. Para amenizar tais queixas, o rei e o parlamento criaram legislações:

Em 1489, de Henrique VII, no capítulo 19, proibia a demolição de tôdas as casas de camponeses às quais estivessem vinculados pelo menos 20 acres de terra. Renova-a Henrique VIII, no ano de 25 de seu reinado [...] (MARX, 1994, p. 834-835).

3. Torrão, terra de labor; Terreno adstrito a um feudo. (DICIONÁRIO DO AURÉLIO, 2019).

Continua a nos esclarecer:

A lei determina a reconstituição das culturas e, de suas instalações, fixa a relação entre área de lavoura e área de pastagem, etc. Lei de 1533 deplora haver proprietários possuindo 24.000 ovelhas e limita o número destas a 2.000 por proprietário. As queixas populares e as leis que, a partir de Henrique VII, durante 150 anos, se destinaram a coibir a expropriação dos pequenos arrendatários e dos camponeses, não atingiram a nenhum resultado prático. (MARX, 1994, p. 834, 835).

Os rumos históricos da acumulação primitiva, seguiu com expropriações, violência, leis como forma de amenizar toda a desgraça acometida sobre aqueles que foram expropriados. Referente às relações sociais no campo, no século XIV, não eram tão antagônicas, mesmo com a emergência do assalariamento. Camponeses, trabalhadores e patrões estavam próximos socialmente, até porque os lucros oriundos do ainda emergente sistema não eram tão grandes, como, quando este se consolidou. No século XV, houve grandes transformações com a revolução agrícola, nesse processo o arrendatário saiu beneficiado, enriquecendo-se, ao contrário do trabalhador rural. Com relação ao arrendatário: “A usurpação das pastagens comuns etc. permitiu-lhe aumentar muito seu gado quase sem despesas, ao mesmo tempo que o gado lhe fornecia maior quantidade de adubos para o cultivo da terra” (MARX, 1994, p.860).

O quadro de miséria do camponês agravou-se no século XVI os que habitavam em áreas pertencentes à igreja católica, tiveram que sair com a dissolução dos conventos e a venda dos bens eclesiásticos, estes últimos, foram vendidos a preços baixos, “O direito legalmente explícito dos lavradores empobrecidos a uma parte dos dízimos da Igreja foi confiscado tacitamente” (MARX, 1994, p.837). Em uma viagem pela Inglaterra a rainha Elizabeth reconheceu o quadro de pobreza generalizada em que o país estava imerso, parafraseando “Pauper ubique jacet”. Assim, “no ano 43 de seu reinado, foi o governo por fim compelido a reconhecer oficialmente o pauperismo, introduzindo o imposto de assistência aos pobres” (MARX, 1994, p.837).

No século XVIII, a expropriação dos camponeses continua com a contribuição da legislação para legitimar as práticas de apropriação dos senhores, sob as terras pertencentes à população. As choupanas dos trabalhadores agrícolas localizadas em pequenas áreas foram retiradas dos mesmos, a agricultura foi incorporada pelo capitalismo e os trabalhadores disponíveis para trabalhar nas cidades. Porém, estes oriundos do campo, não conseguiram se enquadrar no modelo exigido pelo capitalismo nascente, que empregava através da manufatura. Assim, muitos sem outra opção, tornaram-se indigentes, mendigos. Desde o século XV e XVI, surgiram leis para coibir essa população.

[...] Daí ter surgido em toda a Europa ocidental, no fim do século XV e no decurso do XVI uma legislação sanguinária contra a vadiagem. Os ancestrais da classe trabalhadora atual foram punidos inicialmente por se transformarem em vagabundos e indigentes, transformação que lhes era imposta. A legislação os tratava como pessoas que escolheram propositalmente o caminho do crime, como se dependesse da vontade deles prosseguirem trabalhando nas velhas condições que não mais existiam (MARX, 1994, p. 851).

A partir daí, leis severas foram criadas com o intuito de reprimir violentamente aqueles que não trabalhassem ou se recusassem, com punições que ordenavam desde a flagelação, escravidão, até a morte. A Inglaterra foi pioneira neste tipo de iniciativa e em 1530, no reinado de Henrique VII, os mendigos que fossem considerados incapazes para o trabalho ou idosos, poderiam pedir esmolas, os demais eram considerados vagabundos e teriam como punição por não trabalhar a flagelação e o encarceramento. Em 1547 no reinado de Eduardo VI, foi instituída uma lei que dentre outras coisas, condenava a escravidão aqueles que se recusassem a trabalhar, estes seriam escravos de quem realizou a denúncia. Posteriormente, surgiram outras leis com o mesmo teor, algumas trazendo punição de morte, como a de Elizabeth em 1572.

Através de um processo contínuo de expropriação, a propriedade da terra passou a ser monopólio de alguns poucos homens, porém isso não significou a diminuição da produção, houve uma busca por melhores técnicas de produção, aumento do número de trabalhadores assalariados. As áreas das pequenas propriedades rurais, pertencentes a estes trabalhadores, passaram a ser cada vez menor, impossibilitados, assim, de produzir para seu próprio sustento. Cabe elucidar como os meios de subsistência foram transformados em mercadorias nesse processo:

Na realidade, os acontecimentos que transformaram os pequenos lavradores em assalariados e seus meios de subsistência e meios de trabalho em elementos materiais do capital, criam ao mesmo tempo para êste o mercado interno. Antes, a família camponesa produzia e elaborava os meios de subsistência e matérias-primas, que eram, na sua maior parte, consumidos por ela mesma. Esses meios de subsistência e matérias-primas transformam-se agora em mercadorias; o arrendatário vende - se no mercado gerado pelas manufaturas. [...] Assim, à expropriação dos camponeses que trabalhavam antes por conta própria e ao divórcio entre êles e seus meios de produção correspondem a ruína da indústria doméstica rural e o processo da dissociação entre a manufatura e a agricultura. E só a destruição da indústria doméstica rural pode proporcionar ao mercado interno de um país extensão e a solidez exigidas pelo capitalista de produção (MARX, 1994, p. 865).

Essa transição nas relações de produção consolidou a dissolução das relações nas quais, o cultivo do solo foi a base de sustentação dos camponeses, que passaram a exercer essa atividade de forma secundária, sendo a atividade industrial a prioritária, os bens que produziam só acessavam através da venda direta ou por intermédio de um negociante. Assim,

[...] Só a indústria moderna, com as máquinas, proporciona a base sólida da agricultura capitalista, expropria radicalmente a imensa maioria dos habitantes do campo e consome a dissociação entre agricultura e indústria doméstica rural cujas raízes, a fiação e a tecelagem, são extirpadas. Por isso, só ela consegue se apoderar do mercado interno por inteiro para o capital industrial (MARX, 1994, p.866).

Todo esse processo de expropriação, violência, transformação da propriedade coletiva em propriedade privada, assim como, os instrumentais de trabalho, resultou em um novo sistema econômico, que rege as leis econômicas, políticas e morais da sociedade em sua totalidade. Esse sistema com suas relações desiguais entre as classes fomenta

lutas e resistências dos proletariados, que cobram respostas do Estado. É nesse cenário que emerge e se desenvolve a questão social.

### 3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destarte, o processo de acumulação primitiva do capital ocorreu na transição do sistema feudal para o capitalismo, tendo como base a apropriação privada da terra, como bem demonstra Marx. Se no feudalismo os camponeses tinham a posse de suas terras e do que produziam, nesse processo de transição foram expropriados e expulsos de suas terras de forma violenta, desassociando-se assim dos meios de produção. Forçando-os a tornarem-se trabalhadores assalariados. Compreender o processo de acumulação primitiva é avançar na leitura acerca da sociedade capitalista e da sua emergência, assim como, na leitura acerca da questão agrária.

A questão agrária está vinculada a esse processo de emergência do capitalismo. Com o transcorrer do tempo, novas configurações são postas a questão agrária, como a forma de regulação da propriedade privada da terra em diferentes contextos – a depender do país –, porém, a base que sustenta esse processo é a mesma: a terra é uma propriedade privada. O seu usufruto é restrito a uma pequena parcela da população, que ainda continua a utilizar da violência – com legitimação política, jurídica e social –, para expropriação de terras de camponeses, povos tradicionais etc., quando assim é necessário.

Ao longo do tempo, o que se verifica é o agravamento da miséria, exploração, expropriação dos camponeses. Mesmo com novos arranjos, a partir do momento em que ocorre a expropriação dos meios de sobrevivência – a terra –, acrescido na contemporaneidade da industrialização da agricultura, os trabalhadores são expulsos diretamente ou não do campo, tornam-se aptos a vender sua força de trabalho no campo e/ou na cidade, para garantir a própria reprodução e conseqüentemente do sistema econômico.

### REFERÊNCIAS

**DICIONÁRIO DO AURÉLIO.** Disponível em <http://www.dicionariodoaurelio.com/>. Acessado em 02-04-19.

IAMAMOTO, Marida V.; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 29. ed. São Paulo: Cortez, [Lima,Peru]: CELATS, 2009.

MARX, Karl; **O CAPITAL – Crítica da economia política.** Livro 1- O processo de produção do capital. Volume II. 14ª Edição. Impresso em 1994. Tradução Reginaldo Sant' Anna.

SANTANA, Raquel; SANTANA, Antonio. Serviço Social e A Questão Agrária. **Serviço Social & Realidade.** França. 2005.

## SANEAMENTO BÁSICO: FATORES HISTÓRICOS E DESIGUALDADES PERSISTENTES AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Data de aceite: 01/07/2020

**Andressa Caroline de Lima**

GEPPAS/Unioeste/CNPq.

Toledo

<http://lattes.cnpq.br/5458828426906793>

**Giovana Galvan**

GEPPAS/Unioeste/CNPq.

Toledo

<http://lattes.cnpq.br/7319476094023388>

**Marli Renate von Borstel Roesler**

GEPPAS/Unioeste/CNPq.

Toledo

<https://orcid.org/0000-0002-5474-7877>

**RESUMO:** A partir de uma análise bibliográfica, este artigo tem como objetivo a reflexão e discussão de um modo geral de uma das principais características do capitalismo e da sociedade de classes, a desigualdade social e econômica e como elas afetam a cada um quando relacionadas ao direito fundamental de acesso à política de saneamento básico de qualidade. A essencial intervenção do Estado não é suficiente ou então não é interessante devido à baixa visibilidade eleitoral cabendo, no contexto propositivo crítico interdisciplinar, ao profissional da assistência social intervenções

em projetos que possam garantir direitos fundamentais conquistados e para muitos, ainda violados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Saneamento; Infraestrutura; Direitos fundamentais.

**ABSTRACT:** Based on a bibliographical analysis, this article aims to reflect and discuss in a general way one of the main characteristics of capitalism and class society, social and economic inequality and how they affect each one when related to the fundamental right access to quality basic sanitation policy. The essential intervention of the State is not enough or else it is not interesting due to its low electoral visibility. In the context of critical interdisciplinary proposals, it is the responsibility of the social welfare worker to intervene in projects that can guarantee fundamental rights won, and for many, still violated.

**KEYWORDS:** Sanitation; Infrastructure; Fundamental rights.

### 1 | INTRODUÇÃO

“Sanear” é uma palavra que vem do latim e significa “tornar saudável, higienizar e limpar”. Rodrigo Barros

O tema saneamento ou saneamento

básico não diz respeito apenas a uma preocupação da sociedade moderna, desde a antiguidade vem se desenhando o que conhecemos hoje pelo conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais, dentre eles, instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas, compreendidos como essenciais e fundamentais à seguridade vital.

Saneamento ou Saneamento Ambiental – é o conjunto de ações socioeconômicas que têm como objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por intermédio de: abastecimento de água potável; coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos; promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo; drenagem; controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis, melhorias sanitárias domiciliares, educação sanitária e ambiental e demais serviços especializados com a finalidade de proteger e melhorar a condição de vida, tanto nos centros urbanos quanto nas comunidades rurais. (MINISTERIO DA SAUDE, 2002, p. 6).

Este é apenas um dos conceitos que encontramos acerca do que entendemos hoje por saneamento ou saneamento ambiental. Percebe-se, que em especial no Brasil, este conceito foi construído através de embates e discussões que embasaram a fundamentação do saneamento básico, sendo que atualmente as discussões estão voltadas mais na luta à garantia de direitos humanos fundamentais, como esse, um direito que se vincula a condição de dignidade da vida, de seguridade vital, em tempos vividos nos quais se relativiza sua importância.

A Política de Saneamento Básico no Brasil, estabelecida em 2007 pela Lei n. 11445 (BRASIL, 2007), institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, mencionar o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais afetas. Contudo, explicita que tais serviços públicos serão realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, com controle social, com base nos seguintes princípios fundamentais: universalização do acesso e integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, tendo por propósito assegurar à população o acesso de acordo com suas necessidades, com eficácia das ações e dos resultados, dentre outros. (BRASIL, 2007).

O artigo discorre assim, sobre avanços e desafios na conquista da universalização do acesso, da integralização dos serviços e discrepâncias entre os princípios fundamentais preconizados na legislação e a realidade vivida por milhões de brasileiros e cidadãos planetários, quanto a segurança, qualidade, regularidade e continuidade do saneamento básico, que envolve, dentre outras ações. Assim, reitera-se, nas notas introdutórias, a imprescindível articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras imprescindíveis, concebidas como direitos fundamentais e constitucionais destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante, como fundamentadas na política

brasileira e em resoluções internacionais.

## **2 | CARACTERIZAÇÃO E HISTORICIDADE MUNDIAL E NACIONAL**

O Saneamento Básico está vinculado as condutas higiênicas da população e as tecnologias disponíveis, políticas públicas, controle social, equilíbrio do meio e saúde ambiental (ARCHANJO, 2017). Seus principais componentes são abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem/manejo das águas pluviais urbanas.

Em suma, sua precariedade ou total ausência faz com que ocorra a potencialização de proliferação de algumas doenças e a geração de alguns determinados desconfortos em relação a saúde da população. Com relação ao passado da humanidade, essa falta de atenção ao saneamento foi marcada por epidemias devastadoras que foram potencializadas, na época, pela falta de conhecimento científico sobre a relação das presentes enfermidades e a ausência de saneamento básico. (ARCHANJO, 2017).

Porém, em alguns relatos históricos, aponta que já na Idade Antiga aprendeu-se que a água suja e o acúmulo de lixo disseminavam doenças, sendo assim, foi preciso que criassem algumas técnicas para a obtenção de água limpa e também para se livrar dos resíduos. No século V d.C. o homem passou a desenvolver algumas técnicas importantes, entre elas está a irrigação, a construção de diques e também as canalizações superficiais e subterrâneas, surgindo então, medidas sanitárias. Neste período, cada região tem seu exemplo de técnicas e desenvolvimentos, sendo o império romano o mais avançado no que se refere a questão do saneamento. (BARROS, 2018).

Com a chegada da Idade Média, houve um grande retrocesso no abastecimento em relação ao aspecto sanitário. Depois que o império romano (que era detentor de quase todo tipo de tecnologia sanitária) foi derrotado, novas regiões foram surgindo, e enquanto os romanos já faziam captação de longas distâncias, essas novas regiões faziam diretamente dos rios mais próximos, estando eles ou não contaminados. Após a ruína total de Roma, todo seu conhecimento ficou arquivado em mosteiros religiosos, e então, ensinamentos sobre hidráulica, saneamento e sua gestão foram ignorados durante todo o decorrer da Idade Média, o que acabou gerando grandes epidemias e proliferações de doenças. (BARROS, 2018).

Quanto ao Brasil, veremos historicamente que o saneamento não foi prioritário no período de colonização, e em um primeiro momento apenas o abastecimento de água era o investimento que se tinha em relação saneamento. A partir da chegada da Idade Moderna, o primeiro registro de saneamento no Brasil ocorreu em 1561, quando Estácio de Sá (fundador do Rio de Janeiro) mandou construir o primeiro poço para o abastecimento de água da cidade. Após isso, o Brasil só entra para o mapa do saneamento em 1620, onde se teve início a construção do primeiro aqueduto, porém suas obras só foram concluídas

mais de cem anos depois, em 1723, sendo entregue a população como o primeiro sistema de abastecimento de água do país. Em seu período colonial as ações de saneamento eram feitas apenas de forma individual, através de drenagem de terreno e construção de chafarizes. (BARROS, 2018).

Só depois de 1940 que se iniciou a comercialização dos serviços de saneamento, surgindo assim as autarquias e mecanismos de financiamento para o abastecimento de água, ocorreu através da influência do que na época era denominado de SESP (Serviço Especial de Saúde Pública), sendo hoje denominada de FUNASA (Fundação Nacional de Saúde). (BARROS, 2018).

No decorrer dos anos, as civilizações foram evoluindo e tornando-se mais complexas, o homem passa a intervir fisicamente no meio, onde passa dar mais importância ao seu conforto, bem-estar e proteção de sua salubridade. Começa, então, um conjunto de iniciativas que visam criar condições adequadas a vida, trazendo proteção à saúde humana, através de intervenções no meio ambiente, no sentido de torna-lo produtor de saúde e bem-estar. (BARROS, 2018).

Durante a ditadura brasileira, formularam-se planos e programas foram estabelecidos, mas a principal solução apresentada pelo governo federal foi basicamente na centralização e na autossustentação. “A partir de 1968 o Sistema Financeiro de Saneamento é subordinado ao BNH, que a partir de então passa a conduzir os destinos da política nacional de saneamento.” (JACOBI, 2017, online).

Ao tentar a minimização dos problemas que foram surgindo ao longo do tempo, ocorre então a criação de diretrizes de implementação, medidas e infraestrutura no Brasil. A partir de 1971 instituiu-se o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que define metas setoriais para todo o país e também instrumentos institucionais e financeiros para a sua implantação: a dinâmica a ser exercida pelas empresas estaduais de saneamento básico e o Banco Nacional de Habitação. (JACOBI, 2017). Mesmo assim, um de seus grandes obstáculos, que foi discutido durante anos foi a disputa de quem deveria gerenciar essas diretrizes (governos federal, estadual ou municipal). (BARROS, 2018).

Depois de intensos embates e trazendo a visão do interesse local, os serviços públicos de saneamento básico, sua execução se tornou responsabilidade dos municípios, de forma direta por empresas autônomas municipais, de forma indireta ou ainda mediante concessão a empresas públicas estaduais ou privadas. Sendo esta decisão fundamentada pela Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007), chamada de Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB, que é sancionada no dia 05 de janeiro de 2007.

### **3 | POLÍTICAS E PLANOS: FEDERAL E ESTADUAL**

No Brasil hoje existe uma Política Nacional de Saneamento Básico, e a fundamentação da política se dá a partir da Carta Magna do Brasil, ou melhor, da Constituição Federal de

1988 no art. 21 inciso IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2016).

Juntamente à Constituição Federal de 1988 a fundamentação da Política Nacional de Saneamento encontra-se também na Lei 8080/90, Lei do SUS (Sistema Único de Saúde).

A Lei nº 8.080/1990, que criou o Sistema Único de Saúde (SUS), trouxe como obrigação desse sistema promover, proteger e recuperar a saúde, englobando a promoção de ações de saneamento básico e de vigilância sanitária. A noção de saúde contemplada na Lei considera como seus fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais. Em diversas de suas definições e determinações, o saneamento básico assume papel central na política de saúde pública. Ou seja, o SUS reconhece explicitamente a importância do saneamento básico para a melhoria das condições de saúde da população. Além disso, a Lei nº 9.433/1997, que estabelece a política nacional de recursos hídricos, define como objetivo a garantia da disponibilidade de água para gerações futuras. (PLANSAB, 2013, p.10).

Assim sendo, a Política Nacional de Saneamento é fruto de uma construção histórica pautada nos direitos do cidadão brasileiro em consonância à conservação do meio ambiente, afinal não é possível trazer em pauta a questão do saneamento sem nos preocuparmos com a promoção da saúde.

A Política Nacional de Saneamento Básico está amparada pela Lei nº 11.445 instituída em 05 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), que estabelece as diretrizes do saneamento básico a toda população, determinando que todo município elabore seu Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB. Assegura a participação e o controle social em todas as etapas de elaboração, implantação e fiscalização das ações propostas. O plano se torna um importante meio de gestão, permitindo aos municípios o conhecimento da sua situação de prestação de serviços de saneamento, trazendo a possibilidade de definição de metas a serem cumpridos e objetivos para a melhoria e ampliação da cobertura dos serviços prestados. Além disso, a existência desse plano possibilita a condição de acesso aos recursos orçamentários repassados pela União, ou então por ela administrados, quando esse recurso é destinado ao saneamento básico.

A Lei do Saneamento Básico -11.445/2007 - Prioriza a construção de sistemas de esgotamento sanitários nas cidades. Caso inexistam tais ações, as soluções individuais, como construções de fossas domésticas são permitidas, desde que não afetem negativamente o ambiente. (TRATA, 2017).

Poucas são as autoridades que dedicam alguma atenção especial as ações de saneamento em suas cidades. Isso acontece porque este tipo de ação tem uma baixa visibilidade do ponto de vista eleitoral, sendo assim investimentos em infraestrutura de saneamento costumam ficar sempre ao final dos planejamentos orçamentários definidos pelos governantes. (TRATA, 2017).

Foi estipulado, após várias prorrogações do Decreto 7.217/2010 que regulamentou a Política Nacional de Saneamento Básico, que antes previa sua data limite em 31 de

dezembro de 2013, passando por 2015, 2017 até chegar a 31 de dezembro de 2019 sendo estabelecida no Decreto 9.254 em 29 de dezembro de 2017, que o plano de saneamento básico será a condição principal para que se tenha o devido acesso a recursos da União ou então geridos por órgãos ou entidade da administração pública federal. (BRASIL, 2017).

Uma pesquisa realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) entre abril e setembro de 2018, elaborada através de questionários respondidos pelas prefeituras, mostrou que entre os 5.570 municípios brasileiros, 2.126 têm política de saneamento básico e mesmo que não seja algo regulamentado por instrumento legal, equivale a 38,2% do total e apesar do baixo percentual, este índice avançou 10 pontos percentuais desde 2011, quando apenas 28,2% tinham uma política estruturada para a área. (IBGE, 2018).

A pesquisa apresentada não tem como requisito a avaliação da qualidade e a efetiva prestação de serviços. E em se tratando do plano municipal de saneamento, que traz em sua elaboração o detalhamento das ações, diagnóstico, objetivos e metas de universalização, o percentual passou de 10,9% em 2011 para 41,5% em 2017. (IBGE, 2018).

Ao se tratar do controle social dos serviços, apenas 17,2% dos municípios, totalizando 958, afirmam ter um Conselho Municipal de Saneamento. Dos citados acima, 816 eram exclusivos da área e 142 estavam em conjunto com outras políticas existentes, exemplificando, os conselhos dessas cidades estavam vinculados com as políticas de meio ambiente, saúde ou então de desenvolvimento urbano. E mesmo com a existência declarada, 41,5% deles não haviam realizado nenhuma reunião se quer nos últimos 12 meses que antecediam a data de realização da pesquisa. Mesmo assim, houve um grande avanço, pois em 2011 apenas 195 municípios declararam a existência de um conselho que tratava de saneamento. (IBGE, 2018)

Em 2011, o Fundo Municipal de Saneamento Básico, fonte de recursos destinados exclusivamente para a área, estava presente em 215 municípios, ou seja, 3,9%. Já em 2018, está presente em 580 municípios, 10,4% do total. (IBGE, 2018). Hoje, o saneamento básico é administrado por consórcios em 30,2% dos municípios, segundo informações dadas pelas próprias prefeituras foram que 16,3% delas, há um sistema de informações públicas e 31,4% tinham ouvidoria ou central de atendimento ao usuário. (IBGE, 2018).

Com relação ao estado do Paraná, a responsabilidade fica para a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR, online), que consiste em uma empresa brasileira, estatal de economia mista e que detém a concessão dos serviços públicos de saneamento básico dentro do estado. A Sanepar é uma das únicas empresas brasileiras que trata 100% do esgoto coletado, sabendo-se que a média nacional é de 42%. Em se tratando de água potável, o atendimento é de 100% nos municípios atuantes da empresa, o que chega a 10 milhões de pessoas beneficiadas (Agência de Notícias do Paraná). Sua história se inicia a da Lei n4.684 de 23 de janeiro de 1963, sancionada pelo então governador Ney Amintas de

Barros Braga, que autorizou o poder executivo a constituição d uma sociedade por ações com a denominação social de Companhia de Água e Esgotos do Paraná (AGEPAR). Mas em 1964 a denominação foi alterada para Sanepar. (SANEPAR, 2018, online)

Os investimentos da companhia somaram cerca de 8 bilhões de reais desde 2011 até o ano de 2018, sendo que algumas obras ainda estão em andamento ou já estão projetadas. O maior acionista é o estado do Paraná que detém 60%, o restante pertence ao Consorcio Domino que tem em seu corpo de acionistas capitais nacionais e franceses. (SANEPAR, 2018, online).

Ao fazermos uma reflexão sobre a importância do saneamento básico na vida das pessoas, precisamos também observar com relação à importância da educação ambiental como possibilidade de desenvolvimento da consciência crítica do cidadão e cidadã. A inserção do tema no contexto legislativo e educacional passa a ter maior visibilidade a partir da Constituição de 1988, art. 225 que trata da Ordem Social e do Meio Ambiente, assegurando e efetivando a todos no referido art. o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]”, impondo-se nessa direção de defesa e garantia de direitos fundamentais universais e indivisíveis “ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. O parágrafo I, inciso VI, incumbe ao poder público e destaca que para assegurar a efetividade desse direito, a relevância de se “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”. (BRASIL, 1988).

A Educação Ambiental foi inserida na Legislação Brasileira Educacional em 20 de dezembro de 1996 na importância da Lei n 9.394 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que em um de seus tópicos prevê que na formação básica do cidadão seja assegurada a compreensão do meio ambiente natural e social (BRASIL, 1996), e esta compreensão traz ao cidadão o valor real de um ambiente equilibrado e igualitário a todos/as. Sendo o comprometimento com o saneamento básico um fator essencial para a garantia de uma melhor saúde da população.

#### **4 | POPULAÇÕES ATINGIDAS PELA FALTA DE SANEAMENTO BASICO: RISCOS A SAUDE E AO BEM ESTAR**

As manifestações da questão ambiental têm um vínculo muito forte com o modo de produção capitalista que traz arraigado em si a destrutividade ambiental e social, isto ocorre devido a necessidade de manter o consumo crescente se tornando indispensável a exploração do trabalhador e da natureza. Causando o aumento da degradação da natureza em função da extração crescente e indiscriminada de matérias-primas, aumento de produção de resíduos e gases poluentes. (SOARES, 2013).

Alguns dados publicados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SINIS, 2017), relata que dez anos após o lançamento da Lei do Saneamento Básico no Brasil somente a metade da população brasileira possui acesso a sistemas de esgotamento sanitário, ou seja, mais de 100 milhões de pessoas utilizam iniciativas particulares para solucionar o problema de escoamento sanitário. (SINIS, 2018, online). Como sabemos, nem todos tem uma renda suficiente para retirar uma parte para possibilitar a construção de foças ou outro tipo de solução, e o que muito acontece são os “jeitinhos” que são dados, de maneira criativa mas de extrema precariedade a saúde e ao meio ambiente, uma dessas soluções ou jeitinhos mais conhecidos é o lançamento de águas vindas dos domicílios em vias públicas ou no meio hídrico (ARCHANJO, 2017).

Dados publicados em 19 de setembro de 2018 traz a realidade de que mais de 3 mil municípios não tem sequer algum tipo de planejamento para tratamento de água e esgoto, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, manejo e drenagem das águas pluviais urbanas, dentro deste contexto, é normal que nessas cidades ocorram surtos de verminoses, diarreias e dengues que são problemas intimamente relacionados as condições de saneamento. (SINIS, 2018, online).

A região onde mais se tem indicadores alarmantes pela falta de saneamento é a Norte, os números são extremamente preocupantes, pois somente 8,7% da população tem acesso a rede de esgoto, e somente 16,4% do esgoto é tratado antes de ser lançado no ambiente. Nesta região o número de abastecimento de água se sobrepõe ao de esgotamento sanitário, onde 291 municípios são beneficiados pelo abastecimento, mas somente 24 municípios tem seu esgoto tratado. (SINIS, 2017, online) Dentre as mais atingidas pelas consequências da falta de saneamento estão mulheres e crianças que vivem na pobreza, assim como a população afrodescendente, as populações rurais e as pessoas que vivem em assentamentos informais. (ONU, 2018).

Esta falta de saneamento básico a uma grande parte da população está vinculada com o fator de classes, a desigualdade social é o que mais se encontra quando se pesquisa o porquê do saneamento não estar chegando. Isso ocorre pela falta de interesse, principalmente por parte dos políticos, de investir em lugares com pouca visibilidade.

Segundo a ONU (Organização das Nações Unidas), as mulheres negras são as mais afetadas pela falta de saneamento no Brasil, isso ocorre porque as mulheres em sua maioria desempenham atividades domésticas e cuidados com pessoas, e a falta de água afeta de maneira mais intensa a sua vida do que a dos homens. (ONU, 2019). A falta de acesso ao saneamento básico atinge prioritariamente as mulheres autodeclaradas pardas, indígenas e pretas no Brasil. Nesses grupos, as taxas de incidência de escoamento sanitário inadequado foram de 24,3%, 33,0% e 40,9%, respectivamente. (ONU BR, 2019).

Ao analisar todos os fatos decorrentes a falta de saneamento e também a indiferença do Estado em alguns de seus aspectos primordiais, podemos perceber que o papel o do Assistente Social se torna de extrema importância ao trazer o acesso as políticas

públicas para esses usuários, e também, o papel interventivo do profissional pode muitas vezes trazer uma melhoria para aquele meio, podendo ser feita através de um projeto de trabalho bem elaborado. Ha uma necessidade recorrente de controle social “na elaboração e execução de políticas públicas, por meio da participação permanente dos cidadãos, principalmente de forma coletiva, na gestão do uso dos recursos ambientais e nas decisões que afetam a qualidade do meio ambiente” (IBAMA, 2002, p. 9).

O resgate da memória do Trabalho Social vinculado à política de saneamento é um desafio que se coloca ao Serviço Social em função desse campo vir se constituindo ao longo da história como um importante e pouco sistematizado espaço de inserção dos assistentes sociais.

Reconhecemos a importância do trabalho do assistente social na política de saneamento, porém ao analisarmos a história da profissão no Brasil entendemos que a profissão em seu primeiro momento serviu muito mais ao Estado como forma de controle social. (ALONSO, 2016, p.92)

Como vimos anteriormente no Brasil a questão do saneamento está em processo de modificação e construção desde sua colonização, porém ganha mais espaço no período desenvolvimentista e é neste período que surge pela primeira vez a assistência social atuando no saneamento básico. A atuação do assistente social tem uma trajetória longa junto aos direitos fundamentais do homem na questão do saneamento, desde o Serviço Social tradicional, o profissional está presente no desenvolvimento urbano das cidades.

[...] a partir de 1975, o Trabalho Social passou a ser uma exigência nos Programas Habitacionais das Companhias de Habitação e nos Programas de Cooperativas Habitacionais. Na década seguinte, se expandiu para o PROMORAR, João de Barro, PROFILURB e Programa de Saneamento para as Populações de Baixa Renda (PROSANEAR). Nesse momento, já se transitava do caráter administrativo do trabalho para a qualificação no sentido de orientar o mutuário (...). É nesse período que se estruturam objetivos, estratégias e os tempos metodológicos do trabalho — anterior, durante e após as obras. (ALONSO, 2016, p.87)

Enfatiza-se que atuar junto aos programas habitacionais proporcionou ao assistente social uma proximidade maior com populações de baixa renda, assim, como levou este profissional a conhecer e atuar dentro das comunidades em um período em que o próprio Serviço Social estava reescrevendo sua história tentando romper com bases tradicionalistas. Assim, o Serviço Social caminha a um longo período com o projeto de saneamento básico do Brasil, e o trabalho do profissional sobrepõe-se as dificuldades iniciais de se colocar em um ambiente que outrora fora apenas das engenharias em que em um primeiro momento atuou no controle social, para conquistar um espaço de trabalho condizente com as diretrizes atuais da profissão.

Conforme a Lei nº 8662/93 são competências da profissão do assistente social:

I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do

âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil;

III - encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população. (CFESS, 2009)

De acordo com as competências supracitadas o assistente social tem condições de se inserir neste campo de trabalho de forma propositiva, crítica, com ações sustentadas nos eixos teóricos-metodológicos, ético-político e técnico-operativo, onde o projeto ético-político do serviço social constitui ferramenta essencial e referência a todos os profissionais que buscam imprimir um diferencial de qualidade em seu exercício profissional; no meio acadêmico se insere através da ampliação de cursos de especialização Lato Sensu e stricto sensu e trabalhos científicos; na área de ensino através de disciplinas relacionadas. A atuação do assistente social remete a novas exigências que proporcionam a apreensão das dimensões sociais e políticas do ambiental. (SOARES, 2013, p. 202).

Segundo Soares (2013):

[...] as possibilidades de atuação do assistente social na área socioambiental são visíveis, de forma mais expressiva no âmbito de elaboração de programas e projetos ambientais; em estudos de impactos socialmente elaborados, principalmente, para efetuar as ações de remanejamento de população atingida por determinada obra; em situações de desastres; vinculadas ao processo de Educação Ambiental articulados à defesa da melhoria na qualidade dos serviços prestados pelas instituições às quais se vinculam. (SOARES, 2013 p. 202).

A aplicabilidade dessas atribuições e competências dentro da Política do Saneamento Básico se torna de extrema importância a partir do momento em que o profissional da assistência ao elaborar sua proposta de trabalho não se esqueça de sempre referenciar os princípios éticos fundamentais, (CFESS, 1993), pois juntamente com a lei traz fortalecimento a prática, e também sem deixar de sempre estar baseado na leitura da realidade, o que torna a pesquisa um elemento fundamental para o trabalho, pois um profissional respaldado com dados da realidade traz uma legitimação a sua proposta o que lhe confirma qualidade. (CFESS, 2009).

Na elaboração de projetos ambientais, destaca-se a participação do assistente social no âmbito de estudos de impacto ambiental (EIA) – este estudo torna-se necessário para a liberação da obra - elaborados, principalmente, para efetuar ações de remanejamento de população atingida por determinada obra. (SOARES, 2013),

Normalmente em casos de tragédias, como enchentes ou desabamentos, assistentes sociais desenvolvem inúmeras atividades, como: assumem locais de abrigos temporários, participam de grupos de discussões sobre o acontecimento com a população atingida, com outras categorias profissionais e com as autoridades, fazem encaminhamentos das pessoas para o atendimento médico e psicológico, atendem e cadastram as famílias, coletando dados sobre as perdas materiais e, principalmente, buscando informações sobre pessoas desaparecidas ou vítimas fatais, orientam a população quanto a seus direitos, entre outras atividades. E tudo isso é permeado pela preocupação de tais práticas não caírem no assistencialismo ou voluntarismo. (CFESS, 2012<sup>a</sup>, p.2).

Não é apenas em casos de tragédias como fora citado que o Assistente Social no

exercício da profissão está comprometido com a ética profissional. Mas sim, em todas as suas ações, buscando a efetivação dos direitos humanos, justiça social e autonomia dos cidadãos no enfrentamento das questões socioambientais com vistas à superação das desigualdades persistentes e de situações de violência.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao findar do processo desse artigo, podemos perceber o quão ainda deve-se avançar para que o direito ao bem-estar e a saúde sejam colocados em primeiro plano diante dos governantes. Mas, sobretudo, os

[...] assistentes sociais devem ter como elemento norteador a busca por incorporar os avanços legados pela teoria crítica ao debate sobre o meio ambiente, os quais têm propiciado a problematização da “questão ambiental” em sua radicalidade histórica ao mesmo tempo em que tem favorecido a construção de propostas efetivas de intervenção neste campo. [...] O projeto ético-político do Serviço Social constitui ferramenta essencial e referência a todos os profissionais que buscam imprimir um diferencial de qualidade no pantanoso terreno do debate ambiental (SILVA, 2010, p. 9).

Reitera-se que as principais dificuldades e obstáculos que impediram e impedem o desenvolvimento pleno e o crescimento da área de saneamento, na direção de efetivação de direitos fundamentais, são eles: a falta de planejamento adequado; o volume insuficiente de investimentos; deficiências na gestão das companhias de saneamento e a baixa qualidade técnica dos projetos e a dificuldade para obter financiamentos e licenças para as obras. Podemos salientar que a falta de investimento vem muito também pela falta de importância que se dá para a área do saneamento, o Estado tem mais visibilidade quando investe em saúde ao saneamento, sendo que, ao nos debruçarmos sobre pesquisas recentes podemos ver que se o investimento em saneamento fosse genuíno muitas doenças poderiam ser prevenidas.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, Marianne Oslay Cortes. **Serviço social e saneamento - uma análise do trabalho social nos empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do PAC no Rio de Janeiro**. Orientadora: Valéria Pereira Bastos. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2016. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/27913/27913.PDF>>. Acesso em: 08 abril de 2019.

ARCHANJO, Paulo Cesar Vieira. **O insistente descaso com o saneamento básico no Brasil**. 2017. Disponível em:< <https://www.sabedoriapolitica.com.br>>. Acesso em: 27 março de 2019.

BARROCO, Maria Lucia Silva; HELENA, Terra Sylvia. **Código de ética do (a) assistente social comentado**. São Paulo: Cortez, 2014.

BARROS, Rodrigo. **História do Saneamento Básico e tratamento de água e esgoto**. 2018. Disponível em < <http://www.eosconsultores.com.br>>. Acesso em: 26 de março de 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa Saneamento Básico**. Brasília: 2002. Disponível em <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saneamento.pdf>>. Acesso em 08 abril de 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.795, de 27 de abr. de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF abr. 1999 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm)>. Acesso em 30 abril de 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de jan. de 2007**. Lei do Saneamento Básico, Brasília, DF jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2007/Lei/L11445.htm)>. Acesso em 22 março de 2019.

BRASIL. **Plano Nacional de Saneamento Básico, de 06 dez. de 2013**. PLANSAB, Brasília, DF dez 2013. Disponível em: <[http://www.cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1446465969\\_BrasilPlanoNacionalDeSaneamentoB%C3%A1sico-2013.pdf](http://www.cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1446465969_BrasilPlanoNacionalDeSaneamentoB%C3%A1sico-2013.pdf)>. Acesso em 05 abril de 2019

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

CFESS. CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO SOCIAL. **Regulamentação da Profissão** (Lei nº 8662, de 7 de junho de 1993). Brasília: CFESS, 1993a.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: Publicação CFESS/ABEPSS, v. 1, 2009.

DEMOGRÁFICO, **IBGE Censo**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 26 março de 2019.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Como o IBAMA exerce a educação ambiental**. Disponível em:<<http://www.ibama.gov.br/>>. Brasília: Edições IBAMA, 2002.

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde**; São Paulo 1974-1984, editora Cortez: 1993.

LIMA, Andressa C., GALVAN, Giovana, ROESLER, Marli R. von B. **Saneamento Básico: fatores históricos e desigualdades persistentes aos direitos fundamentais**. Londrina: 2019. Disponível em: <<https://www.congressoservicosocialuel.com.br/images/Anais-do-III-Congresso-Internacional-de-Politica-Social-e-Servico-Social-2019.pdf>>

SANEPAR. **História do Saneamento no Paraná**. Disponível em <<http://site.sanepar.com.br/>>. Acesso em 25 março de 2019.

SILVA, M. G. **Questão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: um desafio ético-político ao Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, Letícia Nunes. A questão socioambiental e a atuação do Assistente Social. In: **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 12, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/13337/9623>>. Acesso em 08 abril de 2019

TRATA Brasil. **Conheça a política de saneamento básico no Brasil**. 2018. Disponível em:< [www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br)>. Acesso em: 27 março de 2019.

## A SOBREVIVÊNCIA NO URBANO: OS ARTESÃOS NA FEIRINHA DA PRAIA GRANDE DE SÃO LUÍS

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data de submissão: 03/04/2020*

### **Rayssa Cordeiro Silva Carvalho Rocha**

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

São Luís - Maranhão

<http://lattes.cnpq.br/4127642071382988>

### **Alanna Larissa Aragão Teles**

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

São Luís - Maranhão

<http://lattes.cnpq.br/4526261360997534>

### **Giovanna de Abreu Araujo**

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

São Luís - Maranhão

<http://lattes.cnpq.br/0981048029883019>

**RESUMO:** Por meio de profunda pesquisa bibliográfica e exploratória, nos propomos a analisar, neste trabalho, os artesãos da Feirinha da Praia Grande de São Luís-MA. Neste sentido, buscamos contextualizar a questão urbana, sendo o urbano o espaço social de sobrevivência dos feirantes, bem como entender a organização do trabalho dentro do lócus geográfico em que se encontram inseridos, e como a urbanização contribui nas relações sociais dos indivíduos. Caracterizamos

as feiras, que se constituem como espaço de trabalho e sociabilidade, permeado não só por interesse econômico, mas cultural também. E, por fim, apresentamos o resultado da pesquisa e das entrevistas realizadas com alguns dos artesãos da Feirinha, onde pudemos identificar as estratégias de sobrevivência dos mesmos, assim como os aspectos positivos, dificuldades e limites apontados por eles.

**PALAVRAS-CHAVE:** Feirinha da Praia Grande. Artesãos. Questão Urbana.

### **SURVIVAL IN THE URBAN: ARTISANS AT THE PRAIA GRANDE DE SÃO LUÍS FAIR**

**ABSTRACT:** Through extensive bibliographical and exploratory research, we propose to analyze, in this work, the artisans of Feirinha da Praia Grande de São Luís-MA. In this sense, we seek to contextualize the urban question, the urban being the social space of survival of the marketers, as well as to understand the organization of work within the geographic locus in which they are inserted and how urbanization contributes in the social relations of individuals. We characterize the fairs, which constitute a space of work and sociability, permeated not only by economic but also cultural interest. Finally, we present the results of the research

and interviews conducted with some of the artisans of Feirinha, where we were able to identify their survival strategies, as well as the positive aspects, difficulties and limits pointed out by them.

**KEYWORDS:** Feirinha da Praia Grande. Artisans. Urban Question.

## 1 | INTRODUÇÃO

Ao tratar da questão urbana lidamos com diversas formas de configurações socioespaciais e da influência direta do capital na organização das cidades. Dentro desta lógica, São Luís do Maranhão configura-se como cidade histórica com grande potencial turístico, mas que muito deixa a desejar no incentivo à atração de turistas e gera consequências para aqueles que comercializam em localidades turísticas, como os artesãos da Feirinha da Praia Grande localizada no centro histórico de São Luís.

O interesse por estudar o trabalho dos feirantes da Praia Grande surgiu através da discussão do comércio informal em áreas históricas da cidade e ampliou-se através da descoberta da obrigatoriedade da venda unicamente de produtos artesanais por aqueles que ocupam as barracas da Feirinha da Praia Grande, ou seja, todos que ali comercializam são artesãos. O que levantou questionamentos sobre a jornada de trabalho desse grupo, os incentivos recebidos e suas formas de organização e ocupação do espaço público e histórico. Estudamos a realidade inserida dos trabalhadores que compõe a Feirinha, as diferenças daqueles que possuem um comércio formalizado para os que não possuem e, conseqüentemente, a valorização presente ou não dos guias turísticos daquela localidade.

Durante a disciplina de Pesquisa em Serviço Social II realizamos a tarefa de estabelecer contato com estes artesãos e entender benefícios e obstáculos enfrentados por eles no cotidiano do trabalho, que vai muito além do comércio na feirinha, já que são eles os responsáveis também pela elaboração de seus produtos. No decorrer da disciplina de Pesquisa nos aproximamos cada vez mais da realidade do trabalho destes artesãos, através de visitas à Feirinha, conversas e entrevistas. Unimos isto ao que foi estudado e discutido em sala de aula sobre a pesquisa como ofício e parte do processo de produção de conhecimento científico, analisando a pesquisa em seus aspectos qualitativos e quantitativos, usando os instrumentos precisos para obter um resultado satisfatório.

O presente artigo está estruturado em quatro eixos, o primeiro trata da discussão da questão urbana e da organização dos espaços de trabalho, o segundo apresenta e contextualiza as feiras como espaços de trabalho tratando das particularidades da Feira da Praia Grande, o terceiro tópico trata da realidade do trabalho dos artesãos na feira e apresenta os resultados das entrevistas com alguns destes artesãos, o quarto e último tópico são as considerações finais onde buscamos identificar estratégias de sobrevivência dos artesãos, os aspectos positivos, as dificuldades e limites do trabalho informal deste grupo.

É importante a realização da pesquisa nesta área, pois nos possibilitou uma visão mais ampla acerca da categoria dos artesãos, uma relevância social mais intensificada, partindo de uma estimativa de que com os dados coletados, entrevistas realizadas, metodologias de investigação e uma familiaridade com o ambiente demarcaram com mais intensidade as perspectivas de melhorias, considerando uma oportunidade de acarretar impactos sociais e políticos.

## **2 | QUESTÃO URBANA E A ORGANIZAÇÃO DOS ESPAÇOS DE TRABALHO**

Através do tema abordado, é necessário contextualizar o processo pelo qual surgiram as Feiras. Embora elas sejam perceptíveis a todos que residem em um local urbanístico como as cidades, é importante descrever o contexto que surgiram, sendo imprescindível não tratar a urbanização como aspecto principal desse contexto, resultado de uma sociedade capitalista e com a presença de um comércio intensificado que é o meio das feirinhas de São Luís, especificamente a Feirinha da Praia Grande.

De acordo com a definição trazida por H.T.Eldrigo (1956, p. 338 *apud* CASTELLS, 1975, p. 17) no texto “O fenômeno urbano: delimitações conceituais e realidades históricas”, a urbanização concentra-se em um processo da população em dois níveis: A proliferação dos pontos concentrados e aumento do tamanho destes pontos de concentração, ou seja, seria uma forma de ocupação do espaço por uma população, resultando em uma aglomeração de pessoas que acabam por ser uma reprodução do capital e do trabalho.

É inevitável tratar de urbanização sem explicitar a conjuntura que a concedeu, tendo como ponto chave desse cenário a industrialização. A passagem de uma economia doméstica para uma economia manufatureira e depois, tardiamente, a uma economia de fábrica, fez com que ocorresse uma concentração da mão de obra nas cidades, tendo como base o processo de emigração e degradação agrária para uma segregação urbana onde se teve a criação de um mercado e de um polo industrial. As cidades atraem a indústria justamente por conta de dois fatores cruciais ao entendimento da questão urbana: a mão de obra e o mercado que possibilitam através das indústrias novas probabilidades de empregos.

A industrialização faz ocorrer um progressivo aumento de espaços territoriais, contudo desigualmente distribuídos, sendo esse um dos pontos centrais da discussão, pois é na industrialização e conseqüentemente urbanização que ocorre a evolução do modo de produção capitalista, obtendo como resultado uma forma de reafirmar a luta de classes em que para as camadas mais humildes restarão apenas o trabalho suado, mal remunerado e desorganizado socialmente e Rosa Ultramar (1996) vem trazendo uma definição precisa a respeito:

Mesmo que a economia cresça e se globalize, se os serviços públicos não acompanharem esse crescimento, dificilmente se verá uma cidade harmônica. Estará exposta uma cidade

com demandas reprimidas, com serviços e infraestrutura saturados e insuficientes. Uma cidade aberta ao mundo, porém dividida em partes desiguais. (p.53).

O contexto brasileiro de construção e desenvolvimento das cidades regula-se conforme os interesses do capital e de suas determinações dentro da sociedade, acompanhando a dinâmica do sistema de produção, por meio das mudanças no cenário do país e o surgimento do modelo urbano-industrial. Destacam-se ainda as relações de mobilidade do capital, bem como, a força de trabalho, considerado influente na dinâmica de acumulação do capital durante o processo de transformação territorial, principalmente, nas áreas urbanas.

Dentro deste contexto, salienta-se a seletividade socioespacial das empresas de bens e serviços, e a mobilidade da força de trabalho, refletindo sobre as variadas formas de exploração do trabalhador, que sobrevive em condições precárias de trabalho. Logo, as diferenças observadas dentro do cenário socioespacial urbano admitem as relações sociais de maneira hierarquizada, de acordo com o modo de trabalho predominante, com domínio ou não do capital, especialmente na oferta de bens e serviços.

Portanto, diante do que fora dissertado até agora, é necessário realizar interligações do objeto de estudo com as expressões da questão urbana até aqui apontadas, que são as carências de uma boa condição de trabalho onde as camadas mais humildes pudessem ficar com o bônus da tributação de seu trabalho, porém desde a base da industrialização não é dessa forma que acontece, tendo em vista que o cerne da problemática que é o sistema capitalista, cada vez mais demonstra a disparidade entre o rico e o pobre.

### **3 | AS FEIRAS COMO ESPAÇO DE TRABALHO**

As feiras se constituem como espaço não só econômico, mas social, de expressão cultural. Apresentam variadas finalidades, que se expressam conforme os ensejos do público que as frequentam. A feira é um ambiente complementar ao cotidiano, influenciando na sociabilidade daqueles que compõem o lugar. O fato de o lócus geográfico ser urbano e público possibilita aos indivíduos circular de maneira livre e espontânea, além de despertar um sentimento de pertencimento tanto pelos que vendem como pelos que consomem, visto que o espaço proporciona uma maior interatividade entres os sujeitos, fortalecendo as relações sociais que se desenvolvem. Assim, a feira carrega consigo a identidade daqueles que a integram, expressando o caráter popular e a cultura local. O espaço urbano também configura a produção e reprodução das relações socioeconômicas estabelecidas pela dinâmica do capital, e relações de poder da classe dominante.

As feiras se desenvolveram em um contexto em que os “territórios formatados pelos setores hegemônicos para a realização da mercadoria, mas que por aglomerar multidões resultaram em expressivos espaços de sociabilidade. Uma sociabilidade alternativa ao projeto dominante, que se desenvolve marginalmente, nos interstícios destes territórios

‘econômicos’, como uma luta criativa contra a norma.” (MASCARENHAS; DOLZANI, 2008)

No contexto da sociedade capitalista, pós-industrial, a economia criativa e o consumo alternativo ganharam espaço, possibilitando mudanças nas relações de trabalho. Permitindo ao trabalhador informal e tradicional também fornecer, direta ou indiretamente, ao mercado de bens e serviços sua produção que é carregada de simbologia e manifestação cultural, a citar o artesanato, que se constitui como foco da pesquisa aqui apresentada, bem como a gastronomia, que também contribui para a venda no espaço da Feira da Praia Grande. O consumo do artesanato, além de carregar um caráter simbólico, traz uma reconceituação do consumo, ou seja, dá um novo significado ao produto adquirido, visto que ele é carregado de características particulares.

A esse respeito, Reinaldo Dias (2006) afirma:

A manifestação cultural, quando integrada pelos membros da comunidade preenche todas as condições simbólicas para valorizar e para fortalecer a cultura da qual se originou, embora possa cumprir, muitas vezes, uma nova função, muito mais de construção ou de fortalecimento de uma identidade do que as funções originais. (p. 52)

Em contrapartida, é evidente que a feira é um espaço escasso de investimentos em políticas públicas, com uma infraestrutura muito das vezes precária, não lucrativa, acarretando em um ambiente sem importância para a dinâmica do capitalismo. Logo, a feira se apresenta também como um local de manifestação, protesto, que se diferencia dos espaços modernos e privados, bem como a resistência cultural socioespacial em que se encontra inserida. A falta de políticas públicas adequadas influencia no bom funcionamento das relações de trabalho, acarretando em condições precárias de trabalho, insalubridade, violência no espaço socioespacial em que essas relações se realizam, dentro de um contexto da dinâmica do capitalismo.

A Feirinha da Praia Grande situa-se no bairro da Praia Grande, Centro Histórico de São Luís, localizada na área externa do Mercado das Tulhas/Feira da Praia Grande, que faz parte do rol de Patrimônio Cultural da Humanidade. A Feirinha existe há 21 anos, é uma das mais antigas de São Luís, composta por 19 artesãos e 9 voltados para a gastronomia. Entre os produtos artesanais estão moda reggae e afro, tamancos e bolsas de fibra de buriti, crochê, cadernos/agendas feitas de material reciclado, produtos voltados para o público LGBT etc.

Pudemos perceber certa discrepância em relação à Feirinha e o Mercado, uma vez que este recebe mais valorização pela gestão local e até mesmo pelo público que frequenta o Centro Histórico. Ainda nos foi informado que muitas das lojas do Mercado não vendem produtos feitos pelos artesãos locais. Uma vez que a Feirinha é composta apenas pelos artesãos locais, demonstrando a originalidade da cultura maranhense.

## 4 | OS ARTESÃOS NA FEIRA DA PRAIA GRANDE

A pesquisa se particularizou no trabalho informal da Feirinha da Praia Grande, identificando uma forma de trabalho sem a devida regulamentação burocrática legal, resultando em trabalhadores que não possuem sua carteira de trabalho assinada. Geralmente esses trabalhadores buscam os locais mais polarizados da cidade para exercer sua atividade, neste caso discutimos o as configurações do trabalho informal em uma área turística da cidade de São Luís.

Procurou-se estudar as motivações resultantes dessa forma de trabalho, através de pesquisas inicialmente feitas na Feirinha da Praia Grande, as incitações a respeito se devem pelo fato do crescimento do desemprego; a oportunidade de construir seu próprio negócio; a falta de estudo e a herança perpassada de pais para filhos no condicionante de trabalho informal.

A pesquisa desenvolvida na Feirinha da Praia Grande de São Luís, que consiste nas barracas padronizadas na Rua da Feira da Praia Grande no Projeto Reviver. Nosso interesse ampliou-se ao descobrimos que para trabalhar nas barracas da área externa da Feira é obrigatório que os produtos vendidos sejam de elaboração do próprio vendedor, ou seja, eles são necessariamente artesãos.

As entrevistas ocorreram ao longo de três visitas, a primeira ocorreu como um reconhecimento da área e abordagem informal aos feirantes, nos apresentando como alunas de Serviço Social que objetivavam desenvolver uma pesquisa. Neste primeiro contato fomos muito bem recebidas e ouvimos reclamações acerca de falta de investimento, concorrência com as grandes lojas e extensa carga horária de trabalho.

Neste primeiro dia fomos encaminhadas para a Rosângela Santiago, Presidente da Associação dos artesãos e gastronomia da Praia Grande. Que foi extremamente solícita ao nos receber e demonstrou grande interesse em participar da pesquisa. Logo de início os feirantes apontaram a dificuldade de trabalho em determinados dias da semana, como às sextas-feiras, pelo grande fluxo de pessoas e falta de segurança neste dia, o que refletiu na escolha dos nossos dias de visita. Decidimos iniciar nossas entrevistas em duas quintas-feiras seguidas, a partir das 18 horas.

Nosso roteiro consistia em perguntas centrais voltadas para aspectos de renda, sociais, tempo de trabalho e questionamento por investimentos e demandas, mas de maneira geral as entrevistas seguiam como uma conversa em que os trabalhadores sentiram-se muito à vontade em participar da pesquisa permitindo inclusive, registros visuais e de áudio. Conversamos com oito artesãos, dentre estes gravamos as entrevistas de apenas quatro feirantes.

Participaram das entrevistas gravadas: Rosângela Santiago, 58 anos, Presidente da Associação dos artesãos e gastronomia da Praia Grande e artesã de artigos moda reggae; Leila (sobrenome não informado), 53 anos, artesã de bonecos de biscuit; Moacir

(sobrenome não informado), 53 anos, artesão de agendas artesanais; E por fim, Guilhom (nome completo não informado), 43 anos, artesão de bijuterias voltadas para o público LGBT.

Fizemos perguntas também em relação à faixa etária, há quanto tempo trabalham na Feirinha da Praia Grande, quanto tempo trabalham como artesãos, a carga horária de trabalho, a renda mensal; a relação dos mesmos com a Associação; e se achavam que a falta de incentivo do Estado era um fator prejudicial.

A primeira artesã entrevistada foi a Rosângela Santiago, de 58 anos, artesã há 31 anos. Com carga horária de trabalho de 20 horas por dia. Sua renda mensal varia em torno de 2 a 3000 reais. Comercializa em diversos lugares, além da Feirinha. É Presidente da Associação dos artesãos e gastronomia da Praia Grande.

Em seguida entrevistamos a dona Leila, de 53 anos, trabalha há mais ou menos 18/19 na Feirinha da Praia Grande e quase há 20 anos como artesã. A respeito de sua carga horária de trabalho, ela nos respondeu “eu não costumo cronometrar não, mas no caso chega até mais de 12h diárias”; a Feirinha é seu único local de venda e também realiza algumas encomendas, de onde ela tira sua renda. Perguntamos quanto ela costuma ganhar por mês e nos respondeu que “esse negócio de tirar por mês varia muito, nós trabalhamos aqui numa área turística, então, por exemplo, tem mês de janeiro, fevereiro, junho, julho, agosto são meses que a gente tem um faturamento maior, quando não ‘tô’ nesse período o faturamento é bem baixo, não chega nem a 1500/1000 por mês, quando dá, e agora depois de uns 2, 3 anos pra cá diminuiu bastante, aquele problema de crise, o pessoal sem dinheiro mesmo e aí foi diminuindo muito, muito mesmo. Mas a renda é mais ou menos isso, 800/1000 reais por mês.”. Sobre a sua relação com a Associação, disse: “a gente tem uma associação aqui, mas aqui praticamente cada um é independente”. A sua carga horária varia conforme o movimento do dia, e trabalha de terça a sábado.

O outro artesão entrevistado foi o Moacir, de 53 anos, que trabalha com a confecção de agendas há 2 anos e tem uma pequena empresa de brindes também. Está há um ano e meio trabalhando na Feirinha e sua carga horária é de pelo menos 12h diárias; trabalha na Feirinha de quarta a sábado de 5 até 8 da noite. Perguntamos se ele sentia que falta investimento no local e nos respondeu: “Ah, falta, principalmente de infraestrutura, de segurança ‘né’, principalmente, porque aqui é uma área, um posto turístico bem procurado de São Luís. Infelizmente a gente sente essa dificuldade, o próprio turista tem certo receio de vir pra cá, às vezes a gente percebe que eles não ficam muito a vontade”. Sobre a Renda mensal, disse: “é muito relativo, mas tipo assim dá pra tirar daqui mais ou menos em torno de um salário mínimo”.

Por último entrevistamos o Guilhom, de 43 anos, trabalha como artesão há 10 anos, na confecção de artigos voltados para o público LGBT e está na feirinha há um ano, trabalha nas segunda, quinta, sexta e sábado; sobre a renda mensal, respondeu-nos: “é muito relativo, tem época que é muito devagar; o meu produto é muito barato”. Apontou

também a falta de incentivo público.

Podemos observar que a carga de horária dos artesãos varia muito, são eles próprios que montam seus horários, e às vezes chega a ultrapassar 12 horas por dia, fica evidente a sobrecarga de trabalho, haja vista que eles produzem sem ajuda nenhuma e além do tempo necessário para a confecção dos produtos, existe o tempo também necessário à comercialização. Levamos em consideração também a relatividade da renda mensal dos artesãos, a demanda varia conforme os meses do ano, aqui foi apontado diversas vezes o potencial turístico da cidade de São Luís, que apesar de ter uma área tombada inclusive como Patrimônio Histórico da Humanidade, não possui um investimento para a atração de turistas durante o ano inteiro, o turismo foi apontado pelos artesãos como sazonal, atraindo maior público nos meses de Junho por conta do São João principalmente. Durante o restante do ano, o fluxo de turistas costuma ser baixo e aqueles que visitam o centro histórico são levados pelos guias à grandes lojas, que costumam comprar produtos artesanais a baixo custo no interior do Maranhão e revende-los por preços elevados. Logo, a renda é algo incerto, e muitos tiram o seu sustento apenas do que comercializam na Feirinha.

Sobre a Associação, há uma relação entre os artesãos apenas em nível de organização, pois todos trabalham individualmente. A falta de incentivo do Estado é tida como um dos principais problemas enfrentados pelos artesãos, em relação à infraestrutura, segurança, investimento, o que implica na desvalorização do trabalho dos artesãos.

## **5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Concluimos que entender como ocorre à sobrevivência no urbano é de fundamental importância para compreendermos as determinações dos sujeitos aqui estudados (os artesãos). A atenção dada à categoria dentro de seu espaço de trabalho é um dos principais pontos que destacamos, pois influencia diretamente na sua venda, já que há uma falta de subsídios por parte da gestão municipal/estadual, acarretando em um espaço sujeito às variadas formas de expressões da questão social, sendo a urbanização a premissa principal para tais expressões das desigualdades sociais.

Diante do artigo produzido, percebemos que há uma contradição no modo de como as cidades são constituídas, tendo como base a aglomeração de pessoas que ocorreu por conta do fenômeno urbano-industrial, porém não existe uma condição social, econômica e urbana de forma positiva.

A individualidade de cada artesão nos faz observar como o sistema capitalista influencia sobre a classe, direta ou indiretamente. A relatividade da renda é um fator muito forte também, já que a maioria deles retira seu meio de sobrevivência apenas dos produtos que confeccionam para vender na Feirinha, e alguns não conseguem obter nem um salário

mínimo por mês.

Portanto, foi relevante a realização do estudo nesta área, pois haverá possibilidades de uma visualização maior futuramente, uma relevância social mais intensificada, partindo de uma estimativa de que com os dados coletados, entrevistas realizadas, metodologias de investigação e uma familiaridade com o ambiente terão uma demarcação mais intensificada e perspectivas de melhorias, considerando uma oportunidade de acarretar impactos sociais e políticos.

## REFERÊNCIAS

CASTELLS, Manoel. **A questão urbana**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1975.

DIAS, Reinaldo. **Turismo e patrimônio cultural**: Recursos que acompanham o crescimento das cidades. São Paulo: Saraiva, 2006.

DOS SANTOS, Flávio Roberto Gomes; MENDES, Raquel de Oliveira. **A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM SÃO LUÍS E SUAS CONSEQÜÊNCIAS ANTE O IMPLEMENTO DOS GRANDES PROJETOS ECONÔMICOS/TECNOLÓGICOS EM SEU TERRITÓRIO**. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina\\_PGPP/Trabalhos2/Flavio\\_Roberto\\_Raquel\\_Oliveira.pdf/](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Flavio_Roberto_Raquel_Oliveira.pdf/). Acesso em: 21 jun. 2019.

MASCARENHAS, Gilmar; DOLZANI, Miriam CS. Feira livre: territorialidade popular e cultura na metrópole contemporânea. **Ateliê Geográfico**, v. 2, n. 2, p. 72-87, 2008.

MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clovis. **O que é periferia urbana**. São Paulo: editora Brasiliense, 1996.

## O JORNAL COMO INSTRUMENTO DE ORGANIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS: O CASO DO *JORNAL DA PERIFERIA*

Data de aceite: 01/07/2020

Data de submissão: 05/06/2020

**Rozinaldo Antonio Miani**

Universidade Estadual de Londrina, Departamento  
de Comunicação  
Londrina/PR

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0014-316X>

Artigo originalmente apresentado no Eixo Temático *Movimentos sociais e participação social* do III Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social, realizado em Londrina entre os dias 02 e 05 de julho de 2019.

**RESUMO:** Dentre as estratégias de organização e atuação dos movimentos sociais, as produções comunicativas ocupam lugar de grande importância. Inclusive, alguns jornais cumpriram um papel decisivo no processo de organização e articulação de movimentos sociais urbanos, em especial, no contexto da periferia de grandes metrópoles. Nesse sentido, esse artigo tem como objetivo apresentar a experiência do *Jornal da Periferia*, que circulou durante a década de 1980 na região sul da cidade de São Paulo, por meio da análise de conteúdo. Verificamos que o *Jornal da Periferia*

contribuiu decisivamente para o fortalecimento das lutas sociais e das organizações populares na referida região paulistana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Movimentos sociais urbanos; periferia; comunicação popular e comunitária; jornal impresso; *Jornal da Periferia*.

THE NEWSPAPER AS AN ORGANIZATION  
AND ARTICULATION INSTRUMENT OF  
URBAN SOCIAL MOVEMENTS: THE CASE  
OF *JORNAL DA PERIFERIA*

**ABSTRACT:** Among the strategies of organization and action of the social movements, the communicative productions occupy place of great importance. Indeed, some newspapers played a decisive role in the process of organizing and articulating urban social movements, especially in the context of the periphery of large metropolises. In this sense, this article aims to present the experience of *Jornal da Periferia*, which circulated during the 1980s in the southern region of the city of São Paulo, through content analysis. We verified that *Jornal da Periferia* contributed decisively to the strengthening of the social struggles and popular organizations in the aforementioned region of São Paulo.

**KEYWORDS:** Urban social movements;

## 1 | INTRODUÇÃO

Em sua obra *Que fazer?*, Lênin (1988) nos ofereceu uma instigante reflexão a respeito da importância do jornal como um organizador coletivo. É certo que suas teses se voltavam para um contexto político e sócio-histórico muito diferente do que iremos tratar em nossa reflexão; no entanto, seus argumentos são plenamente válidos e aplicáveis à experiência específica aqui retratada e analisada. Segundo Lênin:

O jornal não é apenas um propagandista coletivo e um agitador coletivo: é também um organizador coletivo. A esse respeito, pode-se compará-lo aos andaimes que se levantam ao redor de um edifício em construção; constitui o esboço dos contornos do edifício, facilita as comunicações entre os diferentes construtores, permitindo-lhes que repartam a tarefa e atinjam o conjunto dos resultados obtidos pelo trabalho organizado (LÊNIN, 1988, p.127).

Nesse sentido, o *Jornal da Periferia*, que circulou entre outubro de 1979 e maio de 1988 na periferia da região sul da cidade de São Paulo, cumpriu o papel de um instrumento de organização e de articulação dos movimentos sociais urbanos na referida região. Apesar das dificuldades enfrentadas para a sua produção - principalmente, para garantir o seu financiamento - que comprometeu a regularidade na sua circulação, o *Jornal da Periferia* cumpriu um dos propósitos de um jornal, apontados por Lênin, de se constituir como uma “agitação política viva”, na medida em que incitava “as pessoas a *pensar* em tudo isso, a totalizar e a generalizar até as menores manifestações de efervescência e de luta ativa” (LÊNIN, 1988, p.126).

Considerando o período histórico de surgimento do *Jornal da Periferia*, qual seja, o período da abertura política e da retomada das lutas sociais na perspectiva de intensificar o processo de derrocada da ditadura civil-militar no Brasil, os seus fundadores e colaboradores contribuíram decisivamente para promover um processo de organização e de articulação de movimentos sociais na periferia da capital paulista, além de reafirmar a condição da periferia como *lócus* de um protagonismo político de resistência e de luta contra a lógica de um sistema marcado pela repressão, pela opressão, pela exploração e pela discriminação das mais diversas ordens.

Diante disso, o objetivo com este artigo é apresentar e analisar a experiência do *Jornal da Periferia* por meio de uma análise de conteúdo, com o propósito de identificar as suas contribuições para a organização e a articulação dos movimentos sociais urbanos no processo de rearticulação das lutas sociais durante a década de 1980, bem como de disseminar as lutas comuns e específicas desenvolvidas pelas organizações e sujeitos coletivos da periferia paulistana. Antes, porém, faremos uma breve reflexão a respeito da condição periférica, por entender que o jornal representa a emergência de um protagonismo que se constitui a partir da periferia - não por acaso o nome do

jornal explicita essa referência e identidade sócio-político-territorial. Na sequência, apresentaremos as principais características gráficas e editoriais da referida publicação para, enfim, apresentar e analisar os conteúdos trazidos pelo *Jornal da Periferia* que confirmam sua contribuição efetiva para a construção e fortalecimento dos movimentos sociais da região sul da cidade de São Paulo.

## **2 | PERIFERIA COMO LÓCUS DE RESISTÊNCIA E DE LUTAS**

Considerando a complexidade do debate em torno da questão urbana e, particularmente, do conceito de periferia, salientamos que não será objetivo desse trabalho realizar um amplo debate sobre o tema. Porém, acreditamos ser necessário tecer algumas considerações a respeito das significações implicadas no uso do termo “periferia” e já adiantamos que se tratará de uma reflexão limitada e insuficiente para abarcar a totalidade e a complexidade desse fenômeno.

Os estudos relacionados à sociologia urbana desenvolvidos durante as décadas de 1970 e 1980 apontavam para uma compreensão da periferia como um território não atendido pelas políticas públicas, marcado pela ausência da atuação do Estado - exceto em relação às políticas de habitação na implantação de empreendimentos habitacionais massificados - resultando em espaços onde a condição de vida era marcada fundamentalmente pela precariedade (KOWARICH, 1979; BONDUKI; ROLNIK, 1982).

Nessa perspectiva, se afirmava a condição do Estado como responsável pela reprodução da dinâmica capitalista no âmbito da organização social e territorial, por meio da constituição de políticas públicas urbanas que atendessem tão somente o mínimo necessário para garantir as condições de vida para a reprodução da força de trabalho. No contexto da sociedade brasileira sob um regime político autoritário-repressivo - estamos nos referindo ao período da ditadura civil-militar (1964-1985) - essa condição se estabeleceu de maneira contundente. A esse respeito, Eduardo Cesar Marques e Renata Mirandola Bichir (2001), apoiados nas reflexões de Lúcio Kowarick, afirmam:

O sistema só poderia funcionar submetendo o conjunto da força de trabalho a padrões constantes de superexploração e espoliação humana, sendo esta última entendida como a sistemática exclusão das camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo. As periferias seriam o território da espoliação e seriam construídas e reconstruídas pelo Estado e pela própria dinâmica da acumulação (MARQUES; BICHIR, 2001, p.11).

No entanto, estudos posteriores foram apresentando outras perspectivas para analisar a questão da periferia reconhecendo que, apesar das desigualdades em termos de volume de investimentos, houve importantes intervenções públicas nesses espaços urbanos revelando que o Estado se manifesta como um conjunto heterogêneo de instituições e sujeitos e como um espaço de conflitos reais e de disputa de interesses entre as frações políticas que comandam a gestão pública. A respeito dos investimentos

aplicados na periferia, Marques e Bichir (2001) afirmam que “esses investimentos não foram suficientes para inverter o perfil tradicional dos investimentos públicos na direção das periferias, mas indicaram que os espaços periféricos não foram totalmente desprovidos de intervenções públicas” (MARQUES; BICHIR, 2001, p.12).

Além disso, a compreensão de que a periferia é um *locus* de resistência e de lutas e que a ação política dos sujeitos coletivos dessas localidades - em especial, os movimentos sociais e populares - participa de maneira importante na conformação das relações entre o Estado e a sociedade civil ganhou relevo nos paradigmas para estudar e analisar a questão urbana. Inclusive, a perspectiva de analisar o ambiente político das periferias considerando o protagonismo de movimentos sociais urbanos ganhou centralidade em importantes estudos sobre a referida temática (DOIMO, 1984; SADER, 1988; JACOBI, 1989).

Apesar disso, é necessário reafirmar a premissa de que a periferia não pode ser considerada desvinculada da produção capitalista do espaço (HARVEY, 2005). Ela é atravessada por uma série de determinações sociais, econômicas, políticas e culturais e sua ocupação e controle são estruturados a partir das relações sociais de produção estabelecidas pela dinâmica da sociedade capitalista. Nesse processo, a periferia - ou mais propriamente, a condição periférica - é considerada como um resíduo do urbano (CANETTIERI, 2019). Para compreender a dinâmica que configura o conceito de condição periférica como “resíduo do urbano”, pedimos licença ao leitor para reproduzir um trecho relativamente longo das reflexões de Thiago Canettiéri (2019), mas que se faz necessário para oferecer uma adequada compreensão da questão:

Neste processo de totalização, acaba por produzir, em sua própria efetivação, resíduos que revela sua inconsistência: as periferias. Ou seja, para o urbano como momento de reprodução do capital só é possível na medida em que opera uma cisão no espaço, entre centro e periferias. Assim, é só por meio deste ato de subtração, de criar uma periferia, que o capital como determinação abstrata se realiza. Trata-se, portanto, de um processo necessário que estrutura a realidade urbana ao mesmo tempo em que a contradiz. [...] Desse processo, da prática social fragmentada, hierarquizada e estranhada, surge um determinado espaço marcado pela precariedade, informalidade, pauperismo e toda sorte de dominação. Em geral, no senso comum, as periferias aparecem como espaços distantes geograficamente das áreas dotadas de serviços, mas essa definição é ainda muito rasteira para o problema. Interessa-me mais pensar a periferia como ponto de sombra da urbanização, em seu excesso constitutivo como elemento excedente que dá a esse movimento a possibilidade de se efetivar praticamente. Afinal, o espaço é, também, fragmentado, hierarquizado e estranhado - e resulta em formas de organização sociais que reproduzem as formas de dominação, as relações estranhadas e as formas constitutivas dessa relação social baseada no metabolismo próprio do capital. Pode-se, de certa forma, pensar a periferia como espaço da reprodução geral da força de trabalho como mercadoria, ou seja, como uma espécie de vida genérica e abstrata em que apenas a energia possivelmente gasta nos circuitos produtivos importa, estando ela marcada, desta forma, por uma experiência de profunda despossessão e desconhecimento. Esse excesso, que via de regra não é mais o próprio urbano, é *conditio sine qua non* para que ele, como tal, possa existir. Para que o urbano possa existir como espaço de “extensão da cidadania”, é necessário um excesso miserável. A periferia é, por assim dizer, o resíduo do urbano (CANETTIERI, 2019, p.87-88).

Nessa perspectiva, a periferia se constitui como o resultado de um colapso urbano derivado das dinâmicas contraditórias do desenvolvimento histórico do capitalismo e que se manifesta de múltiplas formas nas mais diversas regiões do planeta. Ainda para Canetti,er,

Com a expansão da lógica capitalista intrínseca ao fenômeno urbano, ocorre a dissolução de formas sociais sobrando um irreduzível: a periferia. E é apenas com esse elemento extrínseco que a estrutura da produção capitalista do espaço pode se sustentar. Desta maneira, a periferia indica uma forma social material muito específica da existência de grupos de pessoas cada vez maiores em todo o mundo (CANETTIERI, 2019, p.89).

Porém, para Canetti,er (2019), os contingentes populacionais que ocupam as periferias estão longe de serem considerados supérfluos ou descartáveis para a lógica do sistema capitalista; ao contrário, cumprem uma função estrutural para a própria manutenção do sistema. Enfim, para o referido autor, “a periferia cumpre, portanto, a função fundamental de se estruturar como um espaço de dominação social que incide sobre os indivíduos e, dessa maneira, faz sobreviver o modo de mediação social próprio do capital” (CANETTIERI, 2019, p.252).

Apesar dessa condição “estruturante” cumprida pela periferia no âmbito das relações sociais de produção na ordem da produção capitalista do espaço, é preciso não tomá-la de maneira absoluta sob risco de perder de vista a dialeticidade dos processos de correlação de forças no contexto da luta de classes. A esse respeito, Canetti,er (2019) afirma que a condição de resíduo atribuída à periferia também lhe confere a qualidade de resistência, na medida em que o caráter irreduzível que lhe compete é exatamente a força motriz que promove a contradição na ordem do capitalismo que é “desde sempre, falido, exatamente por sua impossibilidade de lidar com certos irreduzíveis” (CANETTIERI, 2019, p.90).

E é nessa dinâmica própria da periferia como *lócus* de resistência e de lutas que emergem movimentos sociais e populares comprometidos com a construção de processos organizativos voltados para a luta pela implementação de políticas públicas por parte do Estado que promovam melhores condições de vida para os contingentes populacionais que ocupam as áreas urbanas submetidas à condição periférica.

### **3 | JORNAL DA PERIFERIA: UM ORGANIZADOR COLETIVO DE LUTAS POPULARES**

As lutas populares contra a ditadura civil-militar e em defesa da redemocratização do país, a partir do final da década de 1970, ocuparam o cenário político da época e revitalizaram os processos de organização social voltados para a articulação e a mobilização das forças populares progressistas. Nesse cenário, os movimentos sociais - em especial o movimento sindical derivado do “novo sindicalismo” (BOITO JR., 1991; ANTUNES, 1995) e alguns setores do movimento popular de caráter estratégico (MANCE, 1991) -, bem como algumas organizações pastorais ligadas aos setores da Igreja progressista sob inspiração da Teologia da Libertação (GUTIÉRREZ, 1975), foram conquistando espaços na arena

política e provocando tensionamentos políticos em âmbito local e também nacional.

Os processos de organização e de articulação desses movimentos e organizações sociais - em especial, nas regiões periféricas das grandes metrópoles - se estabeleceram de diversas maneiras, dependendo da conjuntura política específica de cada localidade. Dentre essas maneiras, destacamos o papel de organizador coletivo e de articulador político desempenhado por jornais ou periódicos impressos como estratégia de lideranças políticas para promover os processos organizativos locais e para disseminar as reivindicações e conquistas obtidas por meio das lutas populares “*in statu nascendi*”.

Nesse contexto, destacamos a experiência do *Jornal da Periferia*, periódico que teve circulação entre outubro de 1979 e maio de 1988, na periferia da região sul da cidade de São Paulo, mais especificamente, na região de Parelheiros. A partir de agora iremos apresentar algumas características gerais desse periódico e, na sequência, faremos uma breve análise de conteúdo para identificar as principais temáticas abordadas e apontar as marcas que revelam o papel desempenhado por este jornal como organizador coletivo dos movimentos sociais e das lutas populares na referida região periférica paulistana.

A primeira edição do *Jornal da Periferia*, que apareceu como número zero, foi datada de outubro de 1979, com 4 páginas, e trazia como manchete a frase “Um jornal que diz a verdade” (figura 1). Além disso, para explicar os motivos para a criação do jornal, bem como para apresentar os objetivos e a forma como iria funcionar, foi publicado um texto com o seguinte título: “Por quê o Jornal da Periferia?”. Vejamos o que dizia o texto:

O morador da periferia sabe que poucas vezes os jornais da grande imprensa dão notícias sobre seus problemas, suas lutas e suas conquistas. Isto porque os proprietários dos jornais não estão interessados em ouvir o povo. Por isso (*sic*) muitas experiências de pequenas vitórias de vilas onde os moradores se reúnem para discutir seus problemas e buscar soluções, não são conhecidas por todos. Pensando nisso, grupos de moradores da região acharam importante a existência de um jornal para tratar desses problemas, defender seus interesses, unificar e ampliar as discussões na região. Nascia então a idéia do JP [*Jornal da Periferia*] - um jornal aberto a todos os moradores - que contará com a ajuda de um Conselho de Moradores, para decidir, junto com os jornalistas, o que o jornal deve falar e como falar. Pedimos, portanto, às vilas que concordam com esta proposta, que elejam seus representantes no jornal, e que eles compareçam às reuniões mensais. O JP, democraticamente, receberá críticas e sugestões, pois, só assim será, de fato, um instrumento a serviços das lutas da periferia (JORNAL DA PERIFERIA, 1979, p.4).



FIGURA 1 - *Jornal da Periferia* - Edição número zero

Fonte: *Jornal da Periferia*, número zero, outubro de 1979, capa.

No mês seguinte, o *Jornal da Periferia* passou a circular mensalmente - pelo menos por alguns meses - e trazia como editora responsável a jornalista Elizabeth de Souza Lorenzetti, que permaneceu nessa condição até a edição número 11 (outros dois editores foram identificados no período final de existência do jornal: Rossana Bossi, entre as edições número 13 e 15, e Fábio Pereira, nas edições 16 e 17). O periódico circulou com 8 páginas em suas edições de 1 a 5 e depois voltou a contar com esse número de páginas entre as edições 11 e 14. Nas demais edições, o jornal circulou com 4 páginas.

A periodicidade do *Jornal da Periferia* foi um dos maiores problemas enfrentados pelos seus organizadores e produtores. Durante o tempo de existência do jornal, houve períodos mais longos ou mais curtos de suspensão em sua produção e circulação. Da edição número zero até a edição número 5, o jornal manteve uma circulação mensal, até maio de 1980; a edição número 6 foi datada de agosto de 1980. Depois disso, só foi circular a edição número 7 em abril de 1982; nesse mesmo ano, apenas outras duas edições foram produzidas. Em 1983, circularam outras 4 edições; depois disso, só voltou a ser produzido em 1987 e, por fim, a edição número 17 (a última edição de que temos conhecimento) circulou em maio de 1988.

Desde a edição número 1, o jornal apresentava um valor a ser pago para a sua aquisição, revelando que não se tratava de um jornal com distribuição gratuita. Não há registros no expediente em relação à tiragem do periódico. Sobre a responsabilidade

política do *Jornal da Periferia*, ela esteve à cargo de uma Comissão de Moradores formada inicialmente para a produção do jornal envolvendo representantes de diversas vilas entre os bairros de Cidade Dutra e de Parelheiros; a partir da edição número 7 o jornal passou a ser identificado como “Órgão da Associação Cultural Mutirão”. A referida associação foi fundada em 28 de fevereiro de 1982 e apresentava como objetivos “apoiar e contribuir para a organização e o desenvolvimento sócio-cultural da população; promover e incentivar o debate de problemas de interesse da comunicação” (JORNAL DA PERIFERIA, 1983, p.2).

Com relação ao conteúdo do jornal, em suas 18 edições foram abordadas as diversas lutas populares da região. O compromisso de ser um instrumento a serviço da organização e da articulação política dos movimentos sociais, bem como de ser um veículo para disseminar as respectivas lutas foi muito bem retratada em uma charge publicada na edição número zero (figura 2).

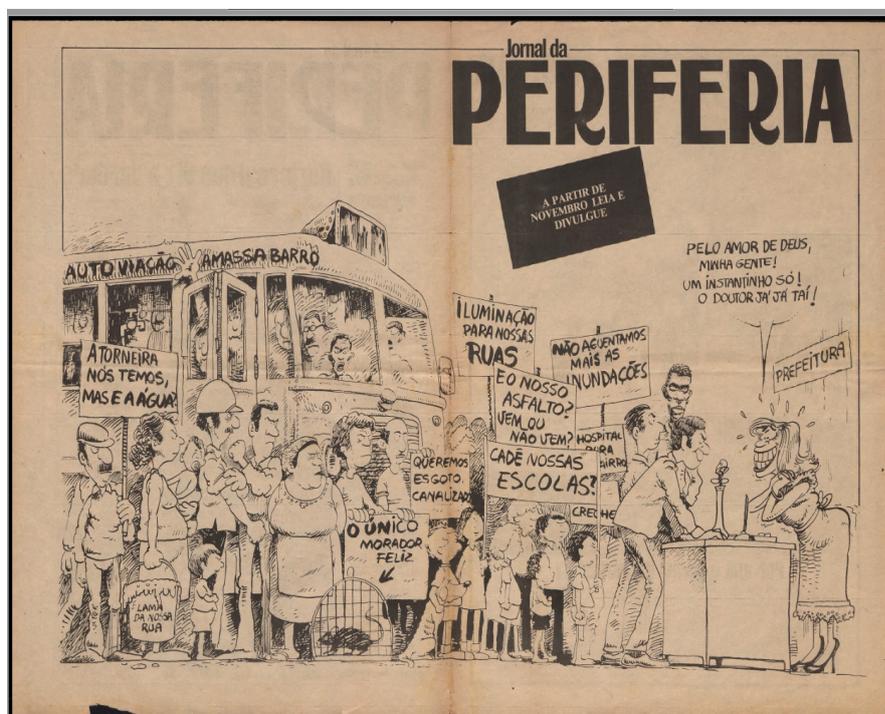


FIGURA 2 - Charge

Fonte: *Jornal da Periferia*, número zero, outubro de 1979, p.2-3.

Como podemos ver na imagem, há referência às lutas por transporte, água, iluminação, asfalto, hospital, escolas, além de apontar outros problemas enfrentados pelos moradores da região que resultariam em ações políticas de organizações locais em seus processos de reivindicação e mobilização, principalmente, junto à Prefeitura do município de São Paulo.

De fato, durante o período de existência do *Jornal da Periferia*, esses e outros temas foram amplamente tratados e debatidos. A partir de uma observação geral, foi possível construir o seguinte quadro das temáticas abordadas no periódico e que, de alguma forma,

contribuíram para impulsionar a organização de movimentos sociais ou para apresentar as ações políticas desenvolvidas pelos respectivos movimentos ou lutas populares.

| QUANTIDADE DE EDIÇÕES QUE PAUTARAM O TEMA | TEMÁTICAS   |
|---|---|
| 6   | Saúde   |
| 5   | Transportes / Mulheres / Educação                         |
| 4   | Asfalto   |
| 3   | Loteamento clandestino / Água                             |
| 2   | Favelas / Esgoto / Moradia / Terra / Inundações / Imposto |
| 1   | Mutuários / Assaltos                                      |

QUADRO 1 - Temáticas do *Jornal da Periferia*

Fonte: Produzido pelo autor.

Além disso, o *Jornal da Periferia* possuía sessões para divulgar a realidade específica dos bairros e vilas. Durante algumas edições, essas notas ocuparam a seção *Correio do Povo*; em outra fase do jornal, essa seção foi chamada de *Trancos e Barrancos*. Também foram pautados temas referentes à questão cultural e de lazer. E ainda, algumas edições publicaram entrevistas com lideranças populares da região e outras apresentaram reflexões sobre o próprio jornal ou sobre a Associação responsável por sua publicação.

Todas as matérias tratando de temáticas referentes à realidade e aos problemas enfrentados pelos moradores daquela região periférica da capital paulista - bem como daquelas que enalteciam as conquistas e as vitórias obtidas pelos diversos grupos populares em suas lutas específicas - foram decisivas para os processos de organização e de articulação dos movimentos sociais locais, na medida em que problematizavam e davam visibilidade às condições precárias enfrentadas por aquela população, além de possibilitar uma compreensão mais qualificada da própria realidade e das formas possíveis de resistência e de luta. Nesse sentido, o *Jornal da Periferia* cumpria efetivamente o papel de uma “agitação política viva” (LÊNIN, 1988), incentivando os processos de mobilização e de atuação coletivas contra a precariedade da realidade e da condição periférica daquela população.

Porém, o *Jornal da Periferia* não tratava apenas de temáticas da realidade imediata. Em praticamente todas as edições, ao menos uma matéria pautava temas da conjuntura política mais geral. Dependendo do momento e do contexto específico de circulação do jornal, os temas conjunturais também eram abordados, com a finalidade de fazer o leitor compreender que é fundamental conhecer e analisar a realidade em sua amplitude e complexidade, sob a perspectiva política dos interesses das classes subalternas.

A denúncia contra o assassinato do metalúrgico Santo Dias da Silva; o apoio às greves e às comemorações do dia 1º de maio (dia de luta do trabalhador); o acompanhamento

da retomada das lutas e das organizações sindicais; a defesa e o apoio à criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT); o monitoramento do processo de discussão e de aprovação da nova Constituição Federal (CF 1988); e, de maneira bastante significativa, o acompanhamento e a adesão ao processo de criação e de organização de um partido político voltado para a defesa dos interesses da classe trabalhadora, representado à época pelo Partido dos Trabalhadores (PT), foram temas pautados e debatidos pelo *Jornal da Periferia* durante o período de sua existência. Nesse sentido, além de cumprir o papel de organizador coletivo das lutas populares, o *Jornal da Periferia* cumpriu também a função de instrumento formativo e informativo das lideranças populares da região.

Diante desse contexto, e apesar de reconhecer que a experiência do *Jornal da Periferia* foi marcada por inúmeras limitações e fragilidades - principalmente, por sua periodicidade irregular e pelas dificuldades de financiamento que inviabilizou a sua distribuição gratuita - é possível afirmar que o referido periódico foi fundamental para os processos de organização das lutas populares e de articulação política dos movimentos sociais na periferia da região sul da cidade de São Paulo.

#### **4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No processo de retomada das lutas populares a partir do final da década de 1970, durante o período da abertura política no Brasil, diferentes experiências foram construídas para garantir que os diversos setores das classes subalternas - em especial, as populações das periferias das grandes metrópoles - pudessem se organizar e se articular em movimentos sociais e populares para poder levar adiante as suas reivindicações e defender os seus direitos e os seus interesses na perspectiva da conquista de melhores condições de vida. Dentre essas formas, destacamos a criação de jornais impressos como instrumentos de organização coletiva e de articulação política dos movimentos sociais urbanos.

Nesse sentido, esse artigo apresentou e analisou a experiência do *Jornal da Periferia*, um periódico criado em 1979 por lideranças políticas da região de Parelheiros, periferia da zona sul da cidade de São Paulo, que cumpriu o papel de organizador coletivo e também a função de instrumento formativo e informativo das lideranças populares da referida região periférica da capital paulista. Apesar de suas limitações, tratou-se de uma experiência bastante significativa e que contribuiu de maneira significativa para os processos de organização e de articulação política dos movimentos sociais locais.

A análise aqui realizada seguiu uma proposta de análise de conteúdo, porém reconhecemos que, em razão dos limites impostos para a produção desse artigo, a riqueza dessa experiência não foi explorada em toda a sua potencialidade e que outras incursões analíticas podem e devem ser realizadas para que possamos compreender de maneira ainda mais abrangente e complexa as contribuições - e também as limitações -

do *Jornal da Periferia* como um organizador coletivo e também como uma experiência de comunicação popular e comunitária.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **O novo sindicalismo no Brasil**. 2.ed. Campinas, SP: Pontes, 1995.

BOITO JR., Armando (Org.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa e da cidade do Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982, p.117-154.

CANETTIERI, Thiago. **A condição periférica**: uma crítica da economia política do espaço em paralaxe. Belo Horizonte, 2019. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia, Belo Horizonte, 2019.

DOIMO, Ana Maria. **Movimento social urbano, Igreja e participação popular**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1984.

GUTIÉRREZ, Gustavo. **Teologia da Libertação**: perspectivas. Petrópolis, RJ: Vozes, 1975.

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

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1989

JORNAL DA PERIFERIA. Por quê o Jornal da Periferia?. **Jornal da Periferia**, São Paulo, n.0, p.4, out. 1979.

JORNAL DA PERIFERIA. Conselho de moradores traça rumo do Periferia. **Jornal da Periferia**, São Paulo, n.12, p.2, set./out. 1983.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

LÊNIN, Vladimir. **Que fazer?**. São Paulo: Hucitec, 1988.

MANCINI, Euclides André. **Algumas concepções de movimento popular**. Curitiba: Cefuria, 1991.

MARQUES, Eduardo Cesar; BICHER, Renata Mirandola. Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo. **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, Ano XVII, n.42, p.7-30, 2001.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). São Paulo: Paz e Terra, 1988.

## JARDIM GRAMACHO: TERRITÓRIO EXTRAORDINÁRIO DO LIXO E DA INJUSTIÇA AMBIENTAL

*Data de aceite: 01/07/2020*

### **Valéria Pereira Bastos**

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
– PUC-Rio  
Rio de Janeiro

C. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0034189381343924>

### **Mariana Andrade Lobo Silva**

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
– PUC-Rio

Bolsista de Iniciação Científica do Departamento  
de Serviço Social

C. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0760352893720301>

### **Raphaela Ximenes Pimentel**

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
– PUC-Rio

Bolsista FAPERJ de Iniciação Científica do  
Departamento de Serviço Social

C. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2879233108406917>

**RESUMO:** Este trabalho é fruto de pesquisa que vem sendo realizada desde julho/2018 apoiada pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa - FAPERJ e foi apresentada como comunicação oral no III Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos - IV Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais -

III Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental e tem por finalidade analisar os impactos socioeconômicos e socioambientais ocorridos no sub-bairro de Jardim Gramacho - Duque de Caxias, tendo em vista que grande parte da vida econômica ativa local girava em torno da atividade de catação de resíduos sólidos procedentes do lixão, que permaneceu ativo por trinta anos, mas em atenção ao art. 54 - lei 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos as atividades foram encerradas desde junho de 2012, causando evidências de injustiça ambiental no território.

**PALAVRAS-CHAVE:** Jardim Gramacho; Injustiça Ambiental; Lixão; Políticas Públicas

### JARDIM GRAMACHO: EXTRAORDINARY TERRITORY OF GARBAGE AND ENVIRONMENTAL INJUSTICE

**ABSTRACT:** This work is the result of research that has been carried out since July / 2018 supported by the Carlos Chagas Filho Foundation for Research Support - FAPERJ and was presented as an oral communication at the III International Congress on Social Policy and Social Work: contemporary challenges - IV National Seminar on Territory and Social Policy

Management - III Congress on the Right to the City and Environmental Justice and aims to analyze the socioeconomic and socioenvironmental impacts that occurred in the sub-neighborhood of Jardim Gramacho - Duque de Caxias, considering that much of the local active economic life revolved around the activity of collecting solid waste from the dump, which remained active for thirty years, but in accordance with art. 54 - law 12,305 / 2010 - National Solid Waste Policy activities have been closed since June 2012, causing evidence of environmental injustice in the territory.

**KEYWORDS:** Jardim Gramacho; Environmental Injustice; Dumping Ground; Public policy.

## INTRODUÇÃO

### O bairro Jardim Gramacho: o espaço geográfico

No mundo da globalização, o espaço geográfico ganha novos contornos, novas características, novas definições. E, também, uma nova importância, porque a eficácia das ações está estreitamente relacionada com a sua localização. Os atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros. Milton Santos, 2007

Para compreender a história do “território do lixo”, consideramos importante apresentar inicialmente o Município de Duque de Caxias, circunscrição administrativa que abriga o bairro Jardim Gramacho.

Inúmeras são as obras que descrevem o contexto geográfico do Município, mas selecionamos dois textos que consideramos apontar os elementos fundamentais para nossa análise. Então nos baseamos na dissertação de mestrado de Luiz Cláudio Moreira e no documento produzido pelo IBASE, 2005 denominado “Diagnóstico Social do Bairro de Jardim Gramacho”.

Neste sentido, encontramos a informação de que o Município de Duque de Caxias foi criado através do Decreto Estadual 1055 de 31 de Dezembro de 1943, tendo completado em dezembro último passado, 65 anos de existência. Antes de sua emancipação, a localidade pertencia ao 8º Distrito de Nova Iguaçu (Ibase, 2005, p.5).

O Município de Duque de Caxias encontra-se dividido por quatro distritos e quarenta bairros oficiais e eles estão distribuídos da seguinte forma: no primeiro Distrito, que é o de **Duque de Caxias**, localizam-se os bairros Jardim 25 de Agosto, Parque Duque, Periquitos, Vila São Luiz, Gramacho, Sarapuy, Centenário, Centro, Dr. Laureano, Bar dos Cavaleiros, Olavo Bilac e **Jardim Gramacho**. Já no segundo, **Campos Elíseos**, encontram-se os bairros de Jardim Primavera, Saracuruna, Vila São José, Parque Fluminense, Campos Elíseos, Cangulo, Cidade dos Meninos, Figueira, Chácara Rio-Petrópolis, Chácara Arcampo e Eldorado. No terceiro distrito, que é o de **Imbariê**, estão os bairros de Santa Lúcia, Santa Cruz da Serra, Imbariê, Parada Angélica, Jardim Anhangá, Santa Cruz, Parada Morabi, Taquara, Parque Paulista, Parque Equitativa, Alto da Serra, Santo Antônio

da Serra. Por fim, no quarto distrito, **Xerém**, localizam-se os bairros de Xerém, Parque Capivari, Mantiqueira, Jardim Olimpo, Lamarão e Amapá. **[Grifo nosso]**.

Através do estudo elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que Moreira cita em sua dissertação, Duque de Caxias está localizado na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro que também abriga os Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá (Moreira, 2007, p. 24).

Em relação à extensão geográfica, o Município de Duque de Caxias totaliza a área de 468,3 Km<sup>2</sup>, o que representa 10% de área ocupada da Região Metropolitana.

Quanto ao sistema viário e ferroviário de Duque de Caxias, informamos que está integrada à cidade do Rio de Janeiro dada a proximidade. Ainda em termos de sistema viário, foi dado no mês de março de 2008, início das obras do Arco Rodoviário que intenciona ligar o Porto de Sepetiba, em Itaguaí até Itaboraí, no entanto passará por Seropédica e para tanto será construído um trecho entre Queimados, Nova Iguaçu e Duque de Caxias.

Registra-se no IBGE que em 2018 a contagem populacional estimada no Município de Duque de Caxias alcançou o quantitativo de 914.383 munícipes em uma área territorial de 465 Km<sup>2</sup>.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Município, segundo o IPEA 2010 é de 0,711, ocupando assim a 52<sup>a</sup> posição no Estado do Rio de Janeiro, isto porque a base para cálculo deste índice prende-se ao valor de quanto mais próximo de um for o IDH, maior o nível de desenvolvimento humano apurado.

Em relação à raça e religião dos munícipes, registra-se que, por meio da declaração das pessoas há um predomínio de afro-descendentes, o que representa 57,7 da população, contra 41% daqueles que se declaram brancos. Na religião há uma incidência de católicos, chegando ao percentual de 46%, o que é superior a soma das outras religiões declaradas.

Já em relação ao Bairro de Jardim Gramacho, integrante do 1º Distrito de Duque de Caxias, enfocamos que se encontra dividido por localidades que não podem ser conceituadas como sub-bairros, em razão de não serem oficializadas pela Prefeitura, mas estão divididas segundo documento Diagnóstico Social do IBASE da seguinte forma: COHAB (conjunto habitacional – 1ª área loteada de Jardim Gramacho), o Morro do Cruzeiro, o Triângulo e o Morro da Placa, locais que já possuem infra-estrutura urbana adequada a necessidade local. Por outro lado, o bairro tem ocupações recentes caracterizadas por bolsões de miséria, sem infra-estrutura e, neste contexto, localizam-se a Chatuba, a Favela do Esqueleto, o Beco do Saci, a Cidade de Deus, a Avenida Rui Barbosa, o Parque Planetário e a comunidade da Paz ou Maruim como é conhecida, onde as casas são construídas em cima do manguezal.

Quanto à questão populacional, Jardim Gramacho tem aproximadamente 40.000

habitantes, sendo que cerca de 50% dependiam direta ou indiretamente da atividade econômica advinda da catação de lixo (IBASE, 2005, p. 10).

Em relação à presença de equipamentos sociais voltados para a educação formal no âmbito do Governo do Estado, o bairro tem a Escola Estadual Lara Vilela, de ensino fundamental, o CIEP 218 – Ministro Hermes de Lima – de ensino médio e fundamental, além de possuir uma turma de aceleração de jovens, projeto educacional que procura atender àqueles que não completaram o ensino em idade compatível. Também funciona um núcleo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Finalizando, há o Colégio Estadual Álvaro Negro Monte, de 5ª a 8ª série e ensino médio.

Quanto às escolas municipais, informamos que no bairro registra-se a instalação da Escola Municipal Jardim Gramacho e da Escola Municipal Mauro de Castro, que também tem em seu anexo uma creche. No contexto comunitário, contabiliza-se a Creche Comunitária e a Escola Comunitária Jardim Gramacho, que é apoiada pela Igreja Católica e pelo Portal do Crescimento. E as escolas particulares estão presentes com o maior quantitativo, chegando ao número estimado de 15 unidades. As de maior destaque são: Colégio Deco, Colégio ABC da Alegria, Casinha Feliz, Colégio da Penha.

Já no tocante aos equipamentos de saúde no Bairro de Jardim Gramacho, existem sete postos do Programa de Saúde da Família, o Posto Municipal de Saúde Edina Siqueira Sales e um Posto de Saúde apoiado por políticos do local. Mas, no entanto, há registros que 15% do contingente de crianças residentes estão em risco nutricional, sendo que 12% com desnutrição grave (IBASE, 2005, p. 22).

Quanto à presença e/ou ausência de serviços públicos, bem como a qualidade destes, encontramos registrado no Diagnóstico Social do Bairro de Jardim Gramacho a seguinte questão:

Com relação aos Serviços públicos, em Jardim Gramacho destacam-se os serviços de saúde. As entrevistas realizadas ressaltam o esforço do Secretário de Saúde Oscar Berro na implementação e ampliação do PSF visando atender a toda a população do bairro. A atuação do Posto de Saúde (da prefeitura) também é reconhecida, embora também vivencie momentos de escassez, funciona com a boa vontade e compromisso de seus profissionais.

No que diz respeito às escolas, os entrevistados reclamam do estado de conservação de algumas, da qualidade do ensino e do número de vagas oferecidas que está aquém da demanda local. No entanto, é importante ressaltar que não tivemos acesso, neste pré-diagnóstico, ao número de crianças em idade escolar residentes em Jardim Gramacho. Segundo as entrevistas realizadas, os vereadores eleitos com o apoio dos moradores locais possuem significativa força política na identificação e implementação de ações de desenvolvimento e melhoria do bairro (IBASE, 2010, p. 17).

No tocante ao processo organizacional em defesa do bairro e dos moradores em Jardim Gramacho, somente foi identificada a existência de uma Associação de Moradores legitimada, que é a do Parque Planetário, pois tem representantes eleitos e é inscrita na Federação das Associações de Moradores de Caxias (MUB). No entanto, segundo o

Diagnóstico Social de Jardim Gramacho, a Associação não realiza ações em conjunto com a Federação e apenas recorrem a eles no período da eleição da diretoria da Associação atual, tendo em vista a necessidade de legitimação do processo (IBASE, 2005, p. 24).

Registramos que embora não existam outras associações de moradores no bairro de Jardim Gramacho, após a realização do Diagnóstico Social elaborado pelo IBASE(2005), atualizado em 2010 foi legitimada, em abril de 2006, a instalação de um Fórum Comunitário, composto por 48 instituições locais que têm cinco grupos de trabalho focados na Educação, Saúde, Convivência Comunitária e Trabalho e Renda – onde o Serviço Social se faz representar e de Meio Ambiente. Este Fórum é apoiado pelo IBASE em parcerias com Furnas Centrais Elétricas através do Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP), e escolheu o bairro com a finalidade de promover o desenvolvimento local sustentável. Após vários encontros visando traçar as metas em busca do desenvolvimento, foi inaugurada uma sede própria que está aberta aos moradores para encontros e para diversas reuniões, precisamente no dia 20 de dezembro de 2007. Atualmente, ocorre, na última segunda-feira de cada mês, uma reunião com as instituições que constituem o Fórum para refletir acerca dos avanços e retrocessos das ações comunitárias.

O Fórum Comunitário do Jardim Gramacho vem se desenvolvendo e, com o apoio do IBASE, apresentou na VI Expo Brasil Desenvolvimento Local, realizada em Salvador, em 2007, as seguintes questões ligadas a perspectiva de trabalho e renda para os catadores que em sua maioria são moradores do bairro:

O Fórum reivindica hoje a consolidação de um sistema de coleta seletiva com núcleos descentralizados no município de Duque de Caxias. Cada distrito terá um grupo de catadores realizando a coleta, responsável por levar o material reciclável para o Pólo de beneficiamento e Comercialização de Recicláveis, já em operação. “É um sub-bairro com uma infinidade de bares e pensões. Esses bares vendem fundamentalmente para catadores. O fechamento do aterro afetará muitos moradores, que se deram conta do problema e da oportunidade de lutarem juntos” diz a assistente social do Ibase, Rita Brandão (EXPO BRASIL al, 2007, p. 1).

Através deste pequeno desenho do sub- bairro de Jardim Gramacho, acreditamos o que estamos apresentando o cenário de milhares de bairros brasileiros, visto que é mais um local periférico que revela uma grande desigualdade social atrelada a outros tipos de desigualdades, como a ambiental, por ter abrigado um dos maiores aterros de lixo da América Latina, o que coloca em debate os riscos ambientais aos quais a população residente e trabalhadora foi e até hoje está submetida, considerando ser um território marcado por injustiças social e ambiental por carregar o estigma local atrelado a ausência de ações efetivas das políticas públicas.

Este processo apresenta também uma contradição, visto que neste mundo de consumo, global, líquido-moderno etc, a produção de lixo é crescente e, se não existir espaço para sua destinação final e também a mão-de-obra de catação para minimizar os

impactos, provavelmente seremos engolidos por uma avalanche de resíduos orgânicos e inorgânicos (lixo) que produz uma imensa poluição ambiental, quiçá planetária.

Nossa afirmativa encontra sustentação quando a comparamos com algumas considerações expressas no Diagnóstico Social do IBASE, quando efetuam comentários a respeito do sub-bairro e da população dele residente:

Na medida em que a população moradora está não só, exposta aos riscos ambientais por viver nas proximidades de um aterro controlado, mais conhecido como “lixão” – exposta à contração de doenças, à poeira, sujeira, entre outros – mas também encontra sua fonte de sobrevivência na atividade de catação, se evidencia a crise social de desemprego e de injustiças (social e ambiental). Estas pessoas são trabalhadoras e em sua maioria, anônimas e destituídas de qualquer direito – muitas não são registradas e não têm nem a certidão de nascimento, vivem em situação de total abandono, em condições precárias de infra-estrutura. Poderia se dizer que são os “**não cidadãos (ãs)**”. Paradoxalmente esta população vem dando uma grande contribuição para o circuito da reciclagem de materiais (coleta seletiva), para limpeza pública e ainda para a proteção de recursos naturais (IBASE, 2005, p. 30). [Grifo nosso].

Por fim sinalizamos que o sub-bairro de Jardim Gramacho é permeado por todo o trajeto da rota do lixo e apesar de já ter encerrado as atividades do lixão ainda perdura o despejo irregular de lixo, fator de algumas denúncias, conforme reportagem abaixo:

Cinco anos após o fechamento do lixão de Jardim Gramacho, a ser completado em 3 de junho, moradores do bairro, situado em Duque de Caxias, ainda respiram e visualizam resíduos para todos os lados. A região mantém uma concentração de atividades do setor, algumas legais, outras clandestinas. Há uma proliferação de pequenos lixões sem autorização e um grande terreno na favela do Maruim, hoje com a atividade licenciada, que recebe resíduos da construção civil e, com isso, vem aterrando a área contígua ao manguezal da Baía de Guanabara.

O movimento de caminhões basculantes é intenso pelas ruas de todo o bairro. De dia circulam, principalmente, os de empresas legalizadas, sendo comum o chorume lançado no asfalto, como pudemos constatar. À noite, a concentração é dos que querem fugir da fiscalização para usar os lixões clandestinos. Há ainda uma área de transbordo mantida pela prefeitura, para onde são levados os resíduos do bairro e das redondezas, antes de seguirem para o aterro de Nova Iguaçu (NORONHA, 2017, p. 1).

## **DESENVOLVIMENTO**

### **Jardim gramacho: o lugar da catação**

Nossa atenção, neste momento, será dedicada ao lugar que foi por muito tempo produzido pela atividade de catação de lixo que se processava no interior do Lixão de Jardim Gramacho e no seu entorno.

Portanto, estamos conceituando de “território do lixo” todo o espaço do Aterro Metropolitano de Gramacho e toda a rota que o lixo percorria no bairro até chegar ao destino final, por entendermos que a efervescência girava em torno da atividade mercantil gerada pelo negócio do lixo, uma vez que consideramos o que Milton Santos afirma acerca do território, do dinheiro e de sua fragmentação:

O território como um todo é objeto da ação de várias empresas, cada qual, conforme já vimos, preocupadas com suas próprias metas e arrastando, a partir dessas metas, o comportamento do resto das empresas e instituições. Que resta então da nação diante dessa nova realidade? Como a nação se exerce diante da verdadeira fragmentação do território, função das formas contemporâneas de ação das empresas hegemônicas? (SANTOS, 2007, p.86).

Complementando sua reflexão a respeito do território e dessas implicações, Milton Santos enfoca que é dentro de um mesmo país que são criados diferentes formas e ritmos de evolução, governados pelas metas e destinos específicos de cada empresa hegemônica, que arrastam com sua presença outros atores, mediante a aceitação ou mesmo a elaboração de discursos “nacionais-regionais” alienígenas ou alienados (SANTOS, 2007, p. 87).

Este sentido dado por Santos (2007) ao mundo mercantil de negócios é o mesmo sentido que damos ao território do lixo, por ser um local que recebia 8 mil toneladas/dia de lixo, cujo trajeto era realizado pelos veículos de grande porte (carretas e caminhões compactadores) que transportavam o lixo das vias principais do bairro/município para o Lixão

A primeira passagem se dava pela Usina de Transferência no Bairro do Caju, zona portuária do Rio de Janeiro, onde os caminhões compactadores que circulavam pelas residências despejavam o lixo em um recipiente com maior capacidade em volume cúbico e, por intermédio desses equipamentos mecânicos, realizavam a transferência para carretas com capacidade de 27 toneladas de lixo, perfazendo, assim, um percurso de 27 km até chegar ao Lixão, totalizando, a cada dia, 44 viagens oriundas somente do Caju. Além da supracitada Usina de Transferência, existiam mais dois trajetos: Jacarepaguá, que dista do Aterro 37 km, sendo realizadas 12 viagens com as carretas por dia, e Irajá, com 17 km de distância do Aterro, e 06 viagens diárias.

Quanto aos outros trajetos, isto é, que envolviam os municípios de Duque de Caxias, Nilópolis, Queimados, Mesquita e Belford Roxo, a rota era bem menor, assim como o volume de resíduos. Nesse caso, os próprios caminhões que realizavam a coleta domiciliar levavam para o vazamento os materiais recolhidos nas residências, empresas etc.

Na via principal de acesso ao Lixão, chegavam a transitar dia e noite cerca de 600 veículos de grande porte e, quanto mais se diminuir o fluxo, menor investimento seria necessário para a manutenção e o recapeamento do asfalto, que era de responsabilidade da empresa operadora.

Estes trajetos e o volume de lixo transportado se revelavam como uma grande mina de ouro, pois conforme já mencionamos anteriormente, o valor do produto potencialmente reciclável cresceu no período industrial, (Velloso 2004), e vem crescendo no mundo contemporâneo, e, desta forma, há um forte interesse pelas empresas em comercializar o material com o catador que normalmente fica com a menor parte, enquanto aqueles que já detêm o domínio do capital, produzem riquezas, fragmentações, discurso alienante e,

com certeza, também o domínio do material.

A título de registro, informamos que a Companhia Municipal de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro – COMLURB realizou, em junho de 2006, um estudo que proporcionou apurar em um período de trinta dias, qual quantidade retirada diariamente dos materiais separados pelos catadores. Foi apurado que, diariamente, o contingente de catadores separava cerca de duzentas toneladas de material potencialmente reciclável, isto é, material que ele já separou da matéria orgânica e dos outros inservíveis, tais como: papel higiênico, absorventes, entre outros sem valor no mercado, vendendo-os para ferros velhos instalados na via de acesso ao Aterro.

Somado a este fator, faz-se necessário elucidar que para o território efetivamente ganhar vida, circulavam diariamente cerca de 1.200 catadores que desenvolviam atividade de catação dentro do Aterro, mais os caminhões dos 42 depósitos que tinham autorização para transitar no Lixão com a finalidade de proceder à compra e à retirada do material separado pelo catador.

Mas o que vai demarcar o espaço como território, é a forma perversa existente quanto ao estabelecimento da relação de trabalho entre os catadores e os donos de depósito. Pesquisa realizada por Lúcia Pinto (2004), no território de Jardim Gramacho, deixou evidente que, dos trabalhadores fixos ligados a eles, a grande maioria entrevistada confirmou não ter carteira assinada.

Lucia Pinto justifica esta desresponsabilização dos empresários com os catadores, enfocando que o poder de barganha dos depósitos, independentemente do seu porte, é expresso pelo estabelecimento do preço do produto coletado, pela oferta de trabalho e pela possibilidade de empregar pessoas sem documentação, egressos ou fugidos do sistema penitenciário, e pela forma de pagamento imediata (PINTO, 2004, p. 12).

O cenário descrito por Pinto nos permite, mais uma vez, ratificar que o território de Jardim Gramacho carrega, mesmo após o encerramento do Lixão, todo o estigma do rejeito e/ou refugio humano, tendo em vista que até mesmo os depósitos não têm uma organização quanto aos equipamentos e em relação ao espaço físico também, visto que misturavam materiais recicláveis com rejeito do lixo.

Assim, os depósitos classificados como precários tinham toda a atividade realizada em céu aberto, em péssimas condições de higiene e trabalho e, segundo diagnóstico realizado por (Lucia Pinto 2004), “funcionam em alguns casos próximos ao mangue e em associação com locais de distribuição de drogas” e ainda poluíam o ambiente com a queima de fios de cobre e pneus.

Outro ponto de grande efervescência no cenário do território de Jardim Gramacho é a perversa forma de catação que era efetuada pelos catadores de lixo que, por meio do garimpo de saco em saco, separavam o material para ser comercializado. Embora seja responsável pela sobrevivência destes trabalhadores, a forma visualmente é estigmatizante e depreciativa.

Analisamos a questão acima à luz da fala de Dirce Koga (2001) a respeito da classe excluída, que, segundo a autora, deverá ter a resistência dobrada em função da necessidade cotidiana da luta pela sobrevivência física aliada à sobrevivência moral, “pelo fato de serem naturalmente suspeitas no meio de uma sociedade altamente segregadora” (KOGA, 2001, p. 45).

Inúmeras são as questões a serem levantadas pelo território de Jardim Gramacho, mas elencamos algumas por considerarmos fundamentais para entendermos a real situação dos catadores de lixo que são, a todo o momento, furtados da sua condição de cidadão trabalhador, primeiro pelo fato da categoria não ser reconhecida oficialmente, e depois por diversas perversidades advindas do mundo global e líquido apontados por Bauman (2004):

A “população excedente” é mais uma variedade de refugio humano. Ao contrário dos homini sacri, das “vidas indignas de serem vividas”!, das vítimas dos projetos de construção da ordem, seus membros não são “alvos legítimos” excluídos da proteção da lei por ordem do soberano. São, em vez disso “baixas colaterais”, não intencionais e não planejadas, do progresso econômico. No curso do progresso econômico (a principal linha de montagem/desmontagem da modernização), as formas existentes de “ganhar a vida” são sucessivamente dismanteladas e partidas em componentes destinados a serem remontados (“reciclados”) em novas formas. Nesse processo, alguns componentes são danificados a tal ponto que não podem ser consertados, enquanto, dos que sobrevivem à fase de desmonte, somente uma quantidade reduzida é necessária para compor os novos mecanismos de trabalho, em geral mais dinâmicos e menos robustos (BAUMAN, 2004, p. 53).

Pensando a partir desta reflexão, podemos considerar o catador de lixo como população excedente do processo, pois já sinalizamos anteriormente que ele é o menos beneficiado e assim percebemos que, no jogo de poderes, os que sobrevivem acabam por se tornar algozes do seu próprio companheiro, pois o nível de mobilidade apresentado por eles é de se transformar em comprador, ou seja, passar a deter poder do capital e, com isso, desconhecem sua origem, ou quando isto não acontece de imediato, passam a fazer desvio da rota do material que deveria ir para o Lixão, deixando chegar somente àquilo que não tem valor comercial.

No entanto, dentro da lógica capitalista, a venda realizada pelos catadores no Lixão ocorria de forma a desvalorizar o produto que os depósitos estabelecidos(ferro velho) no entorno do mesmo compravam e transportavam em seus caminhões, furtando daqueles que davam a partida no processo a possibilidade de negociar diretamente com as indústrias e se inserirem como apontam Cortizo e Oliveira (2004):

como integrantes da “articulação do binômio capital-trabalho, na apropriação coletiva dos meios de produção e dos resultados da produção, na prática da autogestão, na apreensão de todo o processo produtivo pelos todos os trabalhadores, na valorização de cada pessoa, na construção do coletivo, no compromisso com os outros trabalhadores, com as questões sociais e com a sustentabilidade ambiental” (CORTIZO; OLIVEIRA, 2004, p. 87).

Em face desse cenário de desigualdades posto no cotidiano da atividade de

catação, na qual estão presentes os processos exclusão/inclusão, precarização do trabalho, ausência do exercício de cidadania, desemprego estrutural, desqualificação social, informalidade, entre outras questões, acreditamos ser de fundamental importância dialogar com alguns autores para entender melhor esta trama.

Por outro lado, faz-se necessário compreender também como se dava o processo de desvio existente no trajeto até o Aterro Metropolitano, uma vez que a rota do lixo era demarcada por um território construído a partir de desigualdades de acesso e de vantagens, pois por cada gota de chorume<sup>1</sup>, ou cada saco de coleta domiciliar deixado no caminho, era possível usufruir de um benefício, transformando, assim, em moeda corrente todo e qualquer resíduo advindo desta atividade. Furta-se, mais uma vez, da mão do catador o material mais valorizado, pois muito embora o montante do que era recebido (8 mil toneladas/dia) seja significativo, o que era considerado nobre ficava pelo caminho, na mão daqueles que detinham o domínio e/ou poder de negociação, que, como já vimos, não era e até os dias atuais não o catador.

Para melhor entender este processo, procuramos buscar sustentação teórica em Koga (2001), que realizou um estudo a respeito de território que nos permitiu compreender melhor as tramas existentes nestes espaços, que não se constituem apenas como área geográfica e/ou de concentração de um povo, mas podem ser consideradas como

(...) um dos elementos potenciais para uma nova perspectiva redistributiva possível para orientar as políticas públicas. A redistribuição viabilizada pelo acesso às condições de vida instaladas no território onde se vive soma-se aos demais processos redistributivos salariais, fiscais ou tributários, fundiários e das garantias sociais, como a própria reforma fundiária, a reforma fiscal. Parto do pressuposto de que as políticas públicas ao se restringirem ao estabelecimento prévio de públicos-alvos ou demandas genéricas apresentam fortes limitações, no que se refere a conseguirem abarcar as desigualdades concretas existentes nos diversos territórios que compõem uma cidade, e assim permitir maior efetividade, democratização e conquista de cidadania (KOGA, 2003, p.33).

Na busca de aprofundarmos o entendimento a respeito do que estamos problematizando, e ainda objetivando apreender como alguns dos sujeitos envolvidos percebiam a rota do lixo dentro do território de Jardim Gramacho, realizamos antes do encerramento do lixão cinco entrevistas com alguns catadores e com dois donos de depósitos, com a finalidade de melhor compreendermos esta trama de relações existentes e o olhar tanto de uns quanto de outros a respeito da cadeia produtiva de reciclagem e o papel deles nesse processo perverso, e arriscamos recuperar no texto atual, pois estamos acreditando a partir da vivência na pesquisa atual que a ideia e a forma de tratar esse processo ainda não mudou..

Iremos ilustrar aqui, apenas duas falas, pois acreditamos que possa ainda demonstrar a realidade atual no sub-bairro, visto que embora não tenha mais o lixão em efetiva atividade, mantém uma rede clandestina de lixões e ferros velhos com o agravante de não contar com o poder público para tratar os rejeitos e controlar os gases produzidos o

---

1. Líquido oriundo do efeito químico produzido pelo lixo orgânico.

que faz do lugar uma efetiva zona de sacrifício, conforme denomina Acserald (2012).

Em relação à rota no território do lixo, de acordo com cada um dos entrevistados que ofereceu riqueza de detalhes em suas respostas, ficou evidente a ocorrência de diversas formas de desvios existentes e as articulações estabelecidas, ora pelos motoristas das carretas e/ou caminhões, ora pelos garis, entre outros poderes mencionados, que realizavam a comercialização do material potencialmente reciclável que deveria ser conduzido diretamente para o Aterro, mas na verdade era negociado antes de chegar no seu destino final. Deixaram claro também que esta rota era bastante confusa e, por vezes, perigosa a interferência para evitar o desvio do material, conforme ilustra a seguinte fala:

Bom penso que diversas coisas acontece de lá até aqui, cara, é uma rota muito confusa, pois dependendo do material recolhido já sai negociado de lá mesmo, porque hoje em dia o motorista já conhece o valor do reciclado do lixo, então se ele sabe que aquele material que esta carregando tem algum valor automaticamente ele já destina para algum lugar, aqueles que não tem bom conhecimento, mas alguém conhece que o material tem valor ele já extravia para o meio do caminho para outro lugar, uma série de processos que se ocorre, outros por uma questão de não conhecimento ou questão ética não destina, mas grande parte fica no meio do caminho (Entrevista catador SCS em 06/04/2012).

Quanto à rota do lixo, igualmente aos catadores, todos são sabedores das transações comerciais executadas antes de chegar ao vazamento oficial – Aterro Metropolitano de Gramacho –, mas aceitavam e chegavam a afirmar que, embora não tenham certeza por não terem ainda sido ameaçados, mexer com esta engrenagem podia criar um desconforto e perigo de vida. Um deles relata:

Já ouvi falar que são pessoas com um tipo de influência, digamos em termos de coagir as outras pessoas a fazer isto, os próprios carreteiros da COMLURB e S/A PAULISTA, talvez não seja para benefício próprio, mas uma forma de coação senão fizer isto pode acontecer alguma coisa não só com o emprego, mas dependendo da forma de quem estiver coagindo a sua própria integridade física (Entrevista realizada no Aterro Metropolitano de Gramacho em 03/04/2012 Sr.. G. Ferro Velho Y)

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Diante dos depoimentos, torna-se evidente que a questão levantada a respeito da comercialização e do conseqüente desvio do lixo antes mesmo de chegar ao Aterro existe, o que confirma que o catador era lesado de diversas maneiras, desde a forma como se davam concretamente o trajeto do lixo até o seu despejo no destino final, e ainda na formação da cadeia industrial de reciclagem, pois o material que é mais valorizado no processo de comercialização não chega ao seu destino final inteiro, o que em muito reduz o ganho daqueles que estão à espera do material bruto para separação e venda.

Neste cenário, podemos afirmar que o território de Jardim Gramacho, durante o funcionamento do lixão era permeado por questões, onde os diversos atores deparavam-se diariamente com desafios em razão do negócio lucrativo do lixo, que envolve cada vez mais um elenco de situações que giram em torno do lucro a ser obtido, não importando de

que forma ele possa ter sido adquirido.

Por outro lado, apesar de reconhecerem a existência do desvio e, portanto, o furto do seu potencial produto, os catadores de lixo não se organizaram para o desmonte da rota, preferindo assumir uma atitude de acomodação e, conseqüentemente, resignação diante da realidade. Pode-se, diante disso, levantar uma questão: qual seria o poder efetivo que teriam os catadores para alterar esse estado de coisas?

Além disso, os depoimentos permitiram abrir um leque de informações sobre fatos que obstaculizam e impedem o catador de participar da cadeia produtiva como agente de parte do negócio e, com isto, usufruir dos lucros. Possibilitou, ainda, olhar para além da forma perversa utilizada no capitalismo para lidar com essa mercadoria específica e permitiu vislumbrar a necessidade de aprofundar a discussão e a reflexão sobre a questão da formação e da organização da categoria de catadores.

Aproximamos o olhar neste momento em que o catador passa por este processo injusto de não participação na cadeia produtiva, do estudo desenvolvido por Paugam 2003, a respeito do processo por ele denominado de desqualificação social, pois tem relação direta com o processo de precarização do trabalho e também de ausência de qualificação, que por vezes leva o trabalhador ao desemprego e, conseqüentemente, ao processo de exclusão social, aqui reconhecida como a nova exclusão, que tem características à luz do mundo globalizado, onde o avanço tecnológico e a automação dos serviços se fazem presente e empurram cada vez mais os indivíduos para a informalidade.

O autor, ao apontar o estado de desqualificação social, identifica ainda diferentes tipos de indivíduos e, no caso dos catadores, acreditamos que estejam inseridos na qualificação de marginalizados organizados, visto que estes participam de um contexto cultural tolerável em um espaço controlado pela experiência das trocas das atividades cotidianas e, às vezes, graças aos recursos do imaginário (PAUGAM, 2003, p. 177).

Inserimos o catador de lixo neste contexto, onde foi possível identificá-lo como aquele que, por se sentir excluído do acesso a melhores condições de trabalho, até mesmo de usufruir de bens e serviços como qualquer cidadão, desenvolveu uma cultura voltada para a submissão, naturalizando esta condição de modo a considerar que a exploração de sua mão-de-obra em todos os sentidos é muito normal, pois conforme elucidado em alguns depoimentos colhidos nas entrevistas que realizamos, para eles é muito difícil chegar próximo às grandes indústrias e, com isto, a negociação fica não mão sempre dos sucateiros, ou seja, daqueles que dominam o “mundo dos recicláveis” através do poder do dinheiro.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

CORTIZO, Maria Del Carmen; OLIVEIRA, Adriana Lucinda. A economia solidária como espaço de politização. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, v.25, n.80, nov. 2004.

EXPO BRASIL. Desenvolvimento local. Disponível em: <<http://www.expobrasil.org.br/?q=node/60>> Acesso em: 29 maio 2007.

IBASE. **Diagnóstico social**: bairro Jardim Gramacho. Rio de Janeiro: IBASE, ago 2005. Mimeo.

NORONHA, Sílvia. **Jardim Gramacho segue sem revitalização após cinco anos de encerramento do lixão**. Disponível em <https://casafluminense.org.br/jardim-gramacho-segue-sem-revitalizacao-cinco-anos-apos-o-fim-do-lixao/> Acessado em 21.de fev. 2019)

KOGA. **Cidades territorializadas entre enclaves e potências**. 2001. Tese de Doutorado. (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2001.

PINTO, Lucia Luiz. **Diagnóstico sobre a situação atual do aterro metropolitano de Jardim Gramacho**. Duque de Caxias: S/A Paulista, nov. 2004. Mimeo.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2006.

\_\_\_\_\_. **Por uma globalização**: do pensamento único à consciência universal. 14.ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

VELLOSO, Marta Pimenta. **A Atividade e Resíduos Resultantes da Atividade Humana: da produção do lixo a nomeação do resto**. Tese de Doutorado. (Programa de Pós-Graduação em Saude do Trabalhador). Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro, 2004.

## REFLEXÕES SOBRE O DESLOCAMENTO DO CORPO NEGRO REFUGIADO NO BRASIL

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data de submissão: 17/04/2020*

### **Mayara Castro de Souza**

Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania

Brasília - Distrito Federal

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9129423720639447>

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo refletir os reflexos da questão social como motivadores de saída, entrada e consequências para o corpo negro de refugiados e imigrantes no Brasil, bem como os processos, rumos e caminhos percorridos acompanhados de racismo e xenofobia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Questão Social. Refúgio. Negro. Xenofobia. Racismo.

### REFLECTIONS ON THE DISPLACEMENT OF THE REFUGEE BLACK BODY IN BRAZIL

**ABSTRACT:** This article has as its theme the reflexes of the social question as motivators of exit, entry and consequences for the black body of refugees and immigrants in Brazil, as well as

the processes, paths and paths followed along with racism and xenophobia.

**KEYWORDS:** Social Issues. Refuge. Black. Xenophobia. Racism

### 1 | INTRODUÇÃO

Mudar-se de um lado para outro sempre aconteceu naturalmente, é normal que as pessoas se interessem por outro local por curiosidade passageira ou de forma permanente, porém, existem motivos que obrigam que a pessoa ou grupos de indivíduos evadam de seu local de origem.

A razão que causa a saída do local de moradia se resulta pelas contradições da questão social, aqui entendida como expressões da questão social a qual é fruto da relação entre capital e trabalho, que é contraditória e se expressou no processo de industrialização e pelas condições da classe trabalhadora inserida no processo de exploração. De acordo com Potyara:

É um desafio histórico-estrutural, que resulta das contradições concretas entre capital e trabalho, a partir do moderno processo de industrialização capitalista, tendo como determinantes indissociáveis: (a) o empobrecimento agudo da classe trabalhadora (produzido pelo peculiar modo de exploração burguesa); (b) a consciência dessa classe de sua condição de exploração; (c) a luta política desencadeada por essa classe contra os seus opressores a partir dessa consciência (POTYARA, 2004, p. 115).

A contradição entre trabalho e capital se agudizou e assim surgiram novas expressões desta mesma contradição, por exemplo, hoje trabalhadores se encontram em condições desumanas no trabalho e produzem o que muitas vezes não conseguem adquirir para si mesmo.

As novas tecnologias afastaram quem não possui especializações, os salários são baixos para carga de horário e atribuições impostas, essas razões são por diversas vezes motivos de saída e também condições de chegada.

Existem diversos tipos de migrações, sendo elas: a emigração é quando o indivíduo muda de seu país para residir em outro e a imigração é quando o indivíduo muda de forma permanente para outro país.

Existem também as migrações internas que se dividem em cinco tipos e ocorrem dentro do país, é chamada de êxodo rural, quando há um deslocamento de pessoas da zona rural para área urbana, migração urbano- urbana quando pessoas mudam de uma cidade para outra, migração pendular é quando os indivíduos saem de sua cidade de morada para trabalhar em outra e migração sazonal, quando as pessoas saem por curto período de sua cidade de morada/origem.

Neste artigo teremos reflexões sobre a condição de refugiados e imigrantes. Refugiados são os quais tiveram deslocamento forçado ou fugiram por questões de perseguições ou guerras, já o imigrante sai do país por questões não graves, por estudos, trabalho, por viagens, casos que não foram forçados à saída do país de origem.

## **2 | PONTO FINAL?**

A chegada em outro país nem sempre é fácil, existe uma “recepção” para saber se a pessoa recém-chegada é considerada imigrante ou refugiada. De acordo com Manegoti e Ichikawa, p. 327, no Brasil “o governo brasileiro aderiu, através de Tratados e Convenções, ao esforço da ordem internacional em busca da efetiva proteção da pessoa humana”. Sendo assim:

No ordenamento brasileiro: para que determinados migrantes fiquem na condição jurídica de refugiados, a qual lhes enseja a aplicação de um conjunto de regras singulares, apresenta-se compulsória sua submissão a certo processo, pelo qual reconhecido, ou não, seu enquadramento legal às normas atinentes. Tal procedimento é sustentado pela Lei nº: 9474/97, bem como pelos normativos dos órgãos competentes, notadamente o CONARE (MANEGOTI; ICHIKAWA, 2014, p. 327, 328).

Existem critérios para ter o status de refugiado, de acordo com Lyra, 2007, p. 113

“motivos previstos internacionalmente que assegurem o refúgio: raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social.”

O Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE emite um protocolo de permanência provisória que o solicitante recebe para que possa ter o acesso aos serviços públicos, ao documento de identidade, carteira de trabalho e Cadastro de pessoas Físicas – CPF.

Mas, o documento emitido pelo Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE é falho e na maioria das vezes não é reconhecido pelos órgãos públicos, o funcionário do órgão procurado que decide se é um documento válido ou não, logo quase nunca o protocolo é aceito, para além não existe uma articulação entre os serviços públicos para tal reconhecimento.

De acordo com o relatório “Refúgio em Números”, o Brasil no ano de 2017 houve um acumulado de 10.145 refugiados reconhecidos, existiam 86.007 solicitações de reconhecimento em trâmite.

De acordo com os dados do relatório citado, às solicitações da condição de refúgio no ano de 2017 foram: Venezuela (17.865), Cuba (2.373), Haiti (2.362), Angola (2.036), China (1.462), Senegal (1.221), Síria (823), Nigéria (549), Bangladesh (523), República Democrática do Congo (364), Guiné Bissau (338), Guiné (277), Paquistão (267), Líbano (223) e outros (3.123).

Sobre os reconhecidos no ano de 2017, o CONARE obteve 587 refugiados reconhecidos, Síria (310), República Democrática do Congo: (106), Palestina (50), Paquistão (24), Egito (16), Iraque (8), Mali (7), Líbano (7), Camarões (6), Guiné (5) e outros (48).

As principais nacionalidades das solicitações em trâmite são: Venezuela (33%), Haiti (14%), Senegal (13%), Síria (7%), Angola (7%), Cuba (6%), Bangladesh (6%), Nigéria (4%), República Democrática do Congo (4%), Gana (3%) e China (3%).

O refugiado fica no aguardo até a resposta definitiva do CONARE, para saber se pode ou não permanecer no país, assim Manegoti e Ichikawa, p.328: “o prolongamento da própria expectativa gerada pela condição de solicitante de refúgio, durante um dezarrogado período de tempo, gera grande insegurança jurídica, além da eclosão de variados sentimentos negativos”.

Durante o período de aguardo o refugiado de acordo com Manegoti e Ichikawa, p. 333: “O solicitante de refúgio encontra-se em um limbo jurídico e social, em que não é efetivamente reconhecido a determinada sociedade nem pode ter como permanente determinado local de residência ou destino.”

O direito internacional dos Direitos Humanos surge após a 2º Guerra Mundial para garantir o mínimo de sobrevivência ao ser humano. Sendo assim todos nós possuímos este direito, assim é através dos direitos humanos que somos protegidos de violações.

Os direitos humanos são parte de continuação dos direitos naturais que existem de fato desde ou até antes da existência humana, atualmente a maior preocupação é de

garantir e reconhecer os direitos humanos, o qual foi documentado e internacionalizado através da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948, de acordo com Lyra “o direito internacional dos Refugiados tem reflexo dos direitos da internacionalização dos Direitos Humanos”.

Segundo Souza,

“As populações das partes pobres arcam com o ônus das guerras - sempre brutas e invisíveis – ao mesmo tempo em que suportam o custo dos deslocamentos, com a chegada massiva de pessoas fugindo de outras guerras e perseguições. É quando uma parte insignificante deste fluxo parte em busca de paz, da segurança e dos direitos humanos prometidos pelas nações democráticas da parte mais rica do globo, eis então uma nova dimensão da crise e também uma nova dimensão da guerra: os refugiados são eles mesmos nomeados como crise a guerra é movida também contra eles, apenas e justamente porque ousaram fugir da miséria que lhes era reservada como destino” (SOUZA, 2018, p. 176).

Refugiados são as vítimas da mundialização do capital, vivenciam os reflexos das expressões do sistema econômico, social, geográfico e político de seus países são as vítimas do centro do poder.

### **3 | CAMINHOS PERCORRIDOS**

Corpos negros em processo de saída do local de origem nos remete ao que foi o sequestro do continente africano de seres humanos para serem escravizados sem direito a memórias de antepassados, da sua própria cultura, língua, amores, família, bens e tantos outros deixados para trás.

O Brasil que mais tardou para libertar corpos negros do processo doloroso que foi o período escravocrata de três séculos e meio ainda hoje carrega resquícios nesta terra que escorreu sangue negro, ainda se tem uma parte da sociedade que nega ou reafirma a história racista que este país carrega.

Atualmente o país ainda reafirma essa violência com todos os corpos negros, seja natural ou não desta terra, a crise que refugiados negros fugiram os atingem aqui novamente, neste espaço eles são a própria crise são vistos como causadores de crise e tem o direito violado mais uma vez pelo racismo e pela xenofobia que atinge diretamente e por muitas vezes não é mais caso velado.

Refugiados negros se tornam muitas vezes apátridas, assim como aqueles arrancados do continente africano. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR apátridas são:

São pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. A apatridia ocorre por várias razões, como discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente (secessão de Estados) e conflitos de leis entre países. A apatridia, às vezes, é considerada um problema invisível, porque as pessoas apátridas muitas

vezes permanecem invisíveis e desconhecidas. Elas podem não ser capazes de ir à escola, consultar um médico, conseguir um emprego, abrir uma conta bancária, comprar uma casa ou até se casar (ACNUR, BRASIL).

Com todas as colocações nos cabe refletir se o art. 5, inc. XV da Constituição Federal de 1988 o “direito de ir e vir” é realmente respeitado no território brasileiro. Para apátridas não há lugar de volta e nem de ida.

#### **4 | CAMINHOS ENCONTRADOS**

Com a dificuldade e demora no processo de reconhecimento do imigrante/refugiado estes acabam por terem dificuldades em locais para morar, de serem contratados para trabalhar, de terem acesso à assistência social.

Existe a barreira do idioma para se comunicarem visto que grande parte da sociedade brasileira não fala outro idioma para além da língua oficial, são questões que acabam por direcionar os recém-chegados à viver em locais insalubres, irregulares, de difícil acesso e perigosos para além de tudo não possuem rede de apego e cuidado.

Outras expressões da questão social se desencadearam no ambiente do trabalho, a questão da divisão sexual do trabalho é mais um exemplo, para as mulheres, se demanda trabalhos considerados mais tranquilos ou leves, para os homens os mais complexos e considerados pesados, assim o salário automaticamente é desigual e as mulheres seguem ganhando menos.

Sendo assim é traçado o caminho para mais uma expressão da questão social que anda junto com a divisão sexual do trabalho, a questão racial, o racismo do mercado de trabalho para com as mulheres negras a qual ainda hoje sobra o trabalho considerado pesado para mulher branca, da mesma forma que antepassadas, servir a mesa da casa de família branca e cuidar de seus filhos, esse racismo se reafirma para brasileiras e da mesma forma para imigrantes e refugiadas.

Muitos acabam por encontrar a “ajuda” caracterizada no trabalho escravo, onde trabalha muito de forma precária sem nenhum direito somente em troca de comida ou morada.

Sobre a existência do trabalho escravo, de acordo com o Manual de Recomendações de Rotinas de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo de Imigrantes, p. 12: “O trabalho escravo é a antítese do trabalho digno, e são particularmente vulneráveis a ele as pessoas menos protegidas, incluindo as mulheres e os jovens, os povos indígenas e os trabalhadores migrantes”.

De acordo com o primeiro seminário do ciclo de Diálogos no Centro de Estudos Migratórios (CEM) de 2017, 35% dos resgatados em ações contra trabalho escravo eram imigrantes. Em matéria do Brasil de Fato, ainda sobre o seminário sobre estudos migratórios:

...o setor que mais foi alvo das ações fiscais do MTE no estado de São Paulo neste mesmo período foi o de confecção e vestuário (36% das ações), seguido da construção civil (20%), agricultura (13%) comércio varejista de vestuário (8%) e produção florestal (8%). Juntos, apenas estes cinco setores respondem por 85% das ações de combate ao trabalho escravo em território paulista (MAGALHÃES; MACIEL, 2017).

### O setor que mais apresentou ocorrências de trabalho análogo ao escravo foi:

...o do agronegócio (188 empresas e 2.583 trabalhadores nesta condição), seguido da construção civil (17 empresas e 196 trabalhadores), segundo a procuradora Tatiana Leal Bivar Simonetti, do Ministério Público de São Paulo (MPT/SP), que apresentou dados da Lista Suja do Trabalho Escravo (2017). Os dois setores são os que mais admitiram trabalhadores haitianos entre 2010 e 2014 em nosso país, se tomamos como referência a cadeia da agropecuária e seus abatedouros (MAGALHÃES; MACIEL, 2017).

Para os refugiados negros para além do trabalho escravo que nem sempre se reflete por falta de profissionalismo, mas pelo motivo da barreira do idioma, da demora em o parecer de refugiado sair o que dificulta a retirada de documentos, ainda existe para refugiados negros o racismo.

De acordo com a pesquisa “caminhos para o refúgio: inserção produtiva e social de refugiados no Brasil” de Leandro de Carvalho, pesquisa restrita à cidade de São Paulo com profissionais de recursos humanos, ao serem convidados a responderem à pergunta “Quais as características e comportamentos associavam aos profissionais vindos de outros países?”. As respostas foram as seguintes, em relação à capacidade física: 74,5 % dos entrevistados acreditam que os profissionais vindos de África são bons em força física e 9,8% dos entrevistados responderam que os profissionais da Europa são bons em força física.

Na pergunta acerca da capacidade de liderança, 10,5% dos entrevistados responderam que os profissionais vindos de África dominam melhor, já 49,3% responderam que os profissionais vindos da Europa possuem melhor capacidade de liderança.

Resultados como estes refletem bem a dificuldade do corpo negro e ainda refugiado para sobreviver de forma digna, quando se tem o direito violado constantemente pelo fato da cor da pele e da nacionalidade.

Refugiados brancos europeus também sofrem preconceito no Brasil, pela dificuldade do idioma, da saída do visto, mas podem passar despercebidos quando não se tem melanina, seja pela segurança pública onde não são alvos da abordagem policial violenta e que se tentarem emprego pelo menos serão considerados bons na capacidade de liderança, o que os livram do trabalho pesado que é alocado para aqueles de pele negra.

O mercado de trabalho brasileiro para negro refugiado não se confere escolaridade e qualificações e sim a cor da pele e de onde veio. Podemos dar uma volta à história brasileira que:

Com o fim do trabalho escravo e da proclamação da República, o monopólio do poder, o controle sobre o Estado e o domínio político passam a ser exercidos pelos grandes proprietários. Diante dos seus interesses econômicos e políticos, o índio, o negro e mesmo o branco nacional eram questões que a nascente burguesia remetia a último plano.

Isso porque as pretensões de redefinição social e cultural do trabalho conduziam-se no sentido de uma política de valorização do imigrante, num processo em que o negro ao entrar nas novas condições e relação de produção vê-se profundamente bloqueado pela ideia de trabalho assalariado associado a uma força de trabalho estrangeira e branca (MARTINS, 2012, p. 456).

Logo, o negro e o índio com o fim do trabalho escravo foram desconsiderados para o trabalho assalariado, por que precisava da capacidade de liderança e eles estavam aptos ainda ao olhar racista da burguesia para o trabalho pesado e consideravam os imigrantes brancos dominavam melhor o trabalho assalariado.

Hoje o refugiado, o negro refugiado e o negro brasileiro não se enquadram no mercado de trabalho assalariado a depender da função a ser exercida. O mercado de trabalho brasileiro e uma parte da sociedade desde suas origens é racista e hoje xenofóbica a depender do país de origem.

Para além do mito da democracia racial que uma parte da sociedade brasileira acredita ser verídica, poderemos completar para analisar o racismo brasileiro o “mito fundador” conceito usado por Marilena Chauí, o qual segundo Chauí

...esse mito impõe um vínculo interno com o passado como origem, isto é, com um passado que não cessa nunca, que se conserva permanentemente presente e, por isso mesmo, não permite o trabalho da diferença temporal e da compreensão do presente como tal (CHAUÍ, 2000, p. 5).

Com a fusão do passado e o Brasil atual na condição e ocupação do corpo negro, socialmente o racismo é como o mito fundador descrito por Marilena Chauí, p.5 “não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e ideias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo.”

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo ou quase todos os processos de saída de um país para o outro são consequências da mundialização do capital na vida de pessoas, o resultado de migração, imigração e refúgio é um processo violento que fere e deixa famílias inteiras sem caminho certo para trás e para frente. Desta forma Silvia Federici, em relação à Europa, mas que nos cabe aqui diz:

1 A expropriação dos meios de subsistência dos trabalhadores europeus e a escravização dos povos originários da América e África das minas e plantações do “novo mundo” não foram os únicos meios pelos quais um proletariado mundial foi formado e “acumulado”. 2 Este processo demandou a transformação do corpo em uma máquina de trabalho e sujeição das mulheres para a reprodução da força do trabalho. Principalmente, exigiu a destruição do poder das mulheres que, tanto na Europa como na América, foi alcançada por meio do extermínio das bruxas. 3 A acumulação primitiva não foi, então, simplesmente uma acumulação e concentração de trabalhadores exploráveis de capital. Foi também uma acumulação de diferentes e divisões dentro da classe trabalhadora, na qual as hierarquias construídas sobre o gênero, assim como sobre a “raça” e a idade, se tornaram constitutivas da dominação de classe e da formação do proletariado moderno. 4 Não podemos, portanto, identificar acumulação capitalista com liberação do trabalhador, mulher ou homem, como muitos marxistas (entre outros) têm feito, ou ver a chegada do

capitalismo como um momento de progresso histórico. Pelo contrário, o capitalismo criou formas de escravidão mais brutais e traiçoeiras, na medida em que implantou no corpo do proletariado divisões profundas que servem para intensificar e ocultar a exploração. É em grande medida por causa dessas divisões impostas – especialmente a divisão entre homens e mulheres – que a acumulação capitalista continua devastando a vida em todos os cantos do planeta (FEDERICI, 2004, p. 112 e 113).

A crise econômica, política, social e até mesmo geográfica são os pilares de sustentação do capitalismo. O direito de ir e vir tornou-se uma barreira gigante para seres humanos que só buscam exercer direitos para continuarem vivos, de acordo com as palavras de Sassen:

Nossa língua deve reconhecer que os 52 milhões de pessoas identificadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) como “pessoas deslocadas” quase nunca voltam para casa, porque suas “casas” foram substituídas por um novo prédio de luxo, uma plantação, um zona de guerra. Tanto os desempregados de longa duração como os deslocados de longa duração foram, de fato, expulsos da sociedade (SASSEN, 2014 p. 1).

Para além das questões postas, este sistema se alimenta de suas próprias crises, a qual gera o “exército industrial de reserva” é necessária a existência da pilha de currículos de trabalhadores sem trabalho para que seja sustentado salários precários e explorações, que se desenvolvem como:

Um exemplo de uma simples expulsão seriam os empregos insalubres e de baixa remuneração que fazem parte da logística complexa da terceirização. Essas formas complexas de conhecimento produzem grandes expulsões, como quando se constrói uma enorme represa que enterra aldeias e fazendas inteiras, tornando visível seu lado destrutivo (SASSEN, 2014 p. 2).

Como saída à crise, o neoliberalismo agrava a situação das pessoas menos favorecidas é um fator econômico com um interesse concentrador e também desumano, na qual a mercadoria passou a ser a prioridade da vida que interferiu na organização social e política.

O consumo desenfreado que as pessoas vão atrás pelo status social que esse faz do objetivo dos indivíduos a competitividade, o individualismo. O sistema capitalista acredita que com o egocentrismo faz as coisas crescerem e não ter um fim, de acordo com David Harvey: “... o credo dos liberais e neoliberais – não produz uma situação harmoniosa em que a condição de todos é melhor. Produz em vez disso níveis ainda mais elevados de desigualdade social.”

A barreira do racismo e da xenofobia sempre foram presentes para corpos negros, não importa o espaço e a localização social estes vão seguir os caminhos com o pré (conceito) da cor de pele.

No Brasil as políticas trabalhistas e a sociedade permitem essa abertura de violência com o outro, se tornou institucional para quem nasceu aqui em terras brasileiras e se estende para quem aqui chegar. Permanecer vivo para corpos negros e com a garantia dos direitos humanos é uma barreira que ainda está por ser quebrada.

## REFERÊNCIAS

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Manual de Recomendações de Rotinas de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo de Imigrantes: Secretaria de Direitos Humanos – SDH** - Brasília, 2013. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2013/10/Manual-Trabalho-Escravo-Imigrantes.pdf>> Acesso em: 29 de out. de 2018.

CHAUI, M. **Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

DE CARVALHO, Leandro. **Caminhos para o refúgio. Inserção produtiva e social de refugiados no Brasil**. Disponível em: <<http://migramundo.com/wp-content/uploads/2018/06/CAMINHO-PARA-O-REF%C3%9AGIO.pdf>> Acesso em: 29 de out. de 2018.

Fernanda de Magalhães Dias Frinhani, Rachel de Oliveira Lopes, Jubilut, Líliliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro** / Líliliana Lyra Jubilut. - São Paulo: Método, 2007.

FEDERICI, Silvia. A acumulação de trabalho e a degradação das mulheres (Capítulo II), In: **O Calibã e as Bruxas**. (Tradução Coletivo Sycorax). São Paulo: Elefante Editora, 2017, p. 108-235.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. Edições Loyola, SP, 2004, Capítulo 4 e Pós-fácio, p. 115-148; 171-188.

JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro** / Líliliana Lyra Jubilut. - São Paulo: Método, 2007.

**Redução significativas no número de apátridas**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>> Acesso em: 29 de out. de 2018.

MAGALHÃES, Luís; MACIEL, Lidiane. Análise | **35% dos resgatados em ações de combate ao trabalho escravo são imigrantes. Brasil de Fato uma visão popular do Brasil e do mundo**, São Paulo, 29 de março de 2017. Disponível em: [https://www.brasildefato.com.br/2017/03/29/analise-or-35-dos-resgatados-em-aco-es-de-combate-ao-trabalho-escravo-sao-imigrantes/?utm\\_source=bdf&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=facebook\\_share](https://www.brasildefato.com.br/2017/03/29/analise-or-35-dos-resgatados-em-aco-es-de-combate-ao-trabalho-escravo-sao-imigrantes/?utm_source=bdf&utm_medium=referral&utm_campaign=facebook_share). Acesso em: 31 de out. de 2018.

MANENGOTI, Daniela; ICHIKAWA, Rodrigo. A morosidade do processo de refúgio como entrave à efetiva proteção da dignidade e personalidade dos refugiados. In: ANNONI, Danielle. **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai Publicações, 2018.

MARTINS, Tereza. **O negro no contexto das novas estratégias do capital: desemprego, precarização e informalidade**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 111, p. 450-467, jul./set. 2012

**Migrantes forçados: conceitos e contextos** / Líliliana Lyra Jubilut, Fernanda de Magalhães Dias Frinhani, Rachel de Oliveira Lopes, organizadoras. – Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018

PEREIRA, P.A.P. **Perspectivas teóricas sobre a Questão Social no Serviço Social**. In: Temporalis 7. Ano IV. Porto Alegre: ABEPSS, Jan-Jun 2004, p. 112-122.

SASKEN, Sassia. **Ensaio e palestra para a série Descartável Vida são baseados no último livro, Expulsions: Brutality and Complexity na Global Economy** (Harvard University Press/Belknap, 2014).

Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça. **Refúgio em números: 3ª Edição**, 2017. Disponível em: <[http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros\\_1104.pdf](http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf)> Acesso em: 30 de out. de 2018.

## CONTROLE SOCIAL: UMA REFLEXÃO ACERCA DO PAPEL DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS

Data de aceite: 01/07/2020

Data de Submissão: 09/04/2020

**Renata Antônia de Souza Ramos**

Instituto Nacional do Seguro Social; Hospital  
Municipal de Itaituba/PA  
Itaituba – Pará

[https://www.cnpq.br/cvlattesweb/  
PKG\\_MENU.menu?f\\_](https://www.cnpq.br/cvlattesweb/PKG_MENU.menu?f_cod=00C7CB7A78C1D499331302E9AF74DFF6)

[cod=00C7CB7A78C1D499331302E9AF74DFF6](https://www.cnpq.br/cvlattesweb/PKG_MENU.menu?f_cod=00C7CB7A78C1D499331302E9AF74DFF6)

**RESUMO:** O artigo aborda o tema Controle Social, objetivando analisar o papel do Conselho de assistência social na efetivação dos direitos. É uma pesquisa bibliográfica com utilização do método dialético, cujos resultados revelam a importância de tais conselhos e apontam para a essencial participação social frente a execução e construção da política pública de assistência social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselho. Direitos. Controle Social. Participação.

**SOCIAL CONROL: A REFLECTION ON  
THE ROLE OF THE SOCIAL ASSISTANCE  
COUNCIL IN THE REALIZATION OF**

### RIGHTS

**ABSTRAT:** The article deals with the theme of Social Control, aiming to analyze the role of the Council of social assistance in the realization of rights. It is a bibliographical research using the dialectical method, whose results reveal the importance of such councils and point to the essential social participation in the execution and construction of public social assistance policy.

**KEYWORDS:** Council. Rights. Social Control. Participation.

### 1 | INTRODUÇÃO

A política de assistência social na condição de política pública é recente, passou a existir a partir da Constituição Federal de 1988. Esta política é regida por uma série de legislação, que por se só, embora sejam relevantes, não garante que as pessoas as entendam, incorporem e passe a atuar, a partir das diretrizes estabelecidas. Ademais, na política de assistência social ainda se faz presente o forte conservadorismo e o desafio de romper com esse conservadorismo, fazendo-se necessário para tal, o envolvimento de cidadãos e a determinação da gestão e

gestores em meio as ações públicas.

Neste contexto, pode-se afirmar diante de estudos realizados no transcorrer do curso de Pós-Graduação em Gestão Social: Políticas Públicas, Redes e Defesa de Direitos na Universidade Norte do Paraná (UNOPAR), que o Conselho de Assistência Social aparece para garantir a participação da sociedade civil organizada em meio as ações públicas. Neste viés, torna-se necessário uma análise acerca do papel dos Conselhos Gestores, a exemplo o Conselho de Assistência Social na efetivação de direitos.

Partindo desse pressuposto, o presente artigo surgiu com o interesse de estudar de forma mais sistematizada a referida temática, uma vez que, o tema escolhido – controle social e conselho de assistência social – também consiste em um tema de estudo da gestão social e defesa de direitos. Some-se a isso, o interesse, também, partiu das indagações que foram surgidas a partir de uma forte aproximação da pesquisadora com o tema, convivendo com profissionais no Conselho Municipal de Assistência Social de Itaituba/PA e exercendo a experiência de ser conselheira de assistência social do município de Itaituba.

Dessa forma, a escolha pelo tema que já havia sido despertada, motivou-a ainda, a necessidade de conhecer mais sobre a papel dos conselhos, que se configura como um avanço no que concerne a participação popular e ao controle social.

Especificamente este trabalho, objetivou-se identificar e refletir sobre qual o papel do Conselho de Assistência Social na efetivação dos direitos sociais. Para tal, fez-se necessário uma análise no que diz respeito a política de assistência social enquanto direito social, uma compreensão da temática controle social e uma reflexão do conselho enquanto ferramenta do controle social.

Este estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica, fazendo-se luz de diversos referenciais teóricos, os quais se destacam: Souza (2014), Campo (2006), Bidarra (2006), Campos (2006), Rojas Couto (2010), Yazbek (1993) entre outros, que possibilitarão o aprofundamento teórico acerca da discussão. Além disso, foram utilizadas as legislações referentes ao assunto.

Ressalta-se, que a relevância desse trabalho se apoia, então, no fato de propor uma reflexão e uma construção do conhecimento social sobre o papel dos conselhos na efetivação dos direitos, bem como sua importância frente ao controle social. É um estudo de grande relevância, pois os resultados obtidos serão de extrema valia, contribuindo para campos de pesquisas e reais possibilidades de avanços em ações e conhecimentos no que concerne controle social, favorecendo uma transformação da realidade dos usuários da política de assistência social.

## 2 | ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DIREITO SOCIAL

A Política de Assistência Social enquanto direito social é fruto de um amplo processo de debates, conflitos, movimentos e conquistas oriundos a partir da Constituição Federal de 1988, esta representa um símbolo do processo de redemocratização e um avanço após um longo período de arbitrariedade vivenciado na era da ditadura militar.

A Assistência Social é parte integrante da seguridade social, formando um tripé junto as políticas de saúde e previdência social. O artigo 194 da Constituição Federal estabelece que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil,1988).

O artigo anteriormente citado, determina em seu parágrafo único que o poder público é responsável por organizar a seguridade social considerando seus objetivos, tais como: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação e custeio; diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A Constituição Federal estabelece a forma que cada uma dessas políticas deve se organizar. A saúde, por exemplo, é direito de todos e dever do Estado, não possui restrição de benefícios e seu acesso não exige contribuição, todos os cidadãos independentes da situação econômica, social, religião, raça e etc. tem direito aos serviços relacionados à saúde. A previdência, deverá ser mediante a previa contribuição, tem filiação compulsória e apresenta o objetivo de amparar o cidadão em situações decorrentes de contingências sociais que reduzem ou eliminam a capacidade de autos sustento dos trabalhadores e/ ou de seus dependentes. Já a assistência social será destinada “a quem dela necessitar”, independente de contribuições, sendo destinada aqueles que não possuem condições de prover a própria subsistência.

Concordando com ROJAS COUTO (2010) a política de seguridade social tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício de sua vida laboral, falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para a cobertura de ações contributivas para a política previdenciária e ações não contributivas para com a política de saúde e de assistência social. Portanto trouxe um sentido amplo à área social, trabalhando na lógica da ampliação dos direitos sociais e da inserção da noção da responsabilidade do Estado brasileiro frente a essas políticas.

É importante salientar, que anteriormente a Constituição Federal de 1988, a

Assistência Social não era entendida enquanto direito, pois se expressava historicamente em sua forma assistencialista e formas emergenciais de atender a população vinculada a pobreza.

Sobre isto, Yazbek (1993) ressalta, que:

A forma assistencialista como se apresenta a assistência no Brasil pode ser analisada a partir da constatação de que: do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente, na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais[...]. (1993, p 41).

Somente após a política de Seguridade Social, a assistência social passou a ser compreendida constitucionalmente enquanto política social de caráter universalizante que integra o sistema de proteção social brasileiro, tal ação significou um avanço no que concerne aos direitos sociais.

ROJAS COUTO (2010) aborda que:

Essa nova definição de política de assistência social engloba diversos aspectos inovadores: a) a sua definição como política social; b) a definição de que é possível existir provisão social sem que, para isso, seja necessário a contribuição financeira de quem é demandatário da política; e c) o caráter universalizante, colocando-o no rol de integração com as demais políticas sócias e principalmente econômicas. (2010, p 167).

A Assistência Social é regulamentada pela Lei nº 8742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social. Esta dispõe sobre a organização da assistência social e reafirma a assistência social, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Portanto, a assistência social traz o objetivo, conforme a CF/88, de proteger a família e o cidadão em todas as suas fases de vida, amparando às crianças e adolescentes carentes, promovendo a integração ao mercado de trabalho e assistindo as pessoas com deficiência e ao idoso em situações de vulnerabilidades e risco. Esses mesmos objetivos, são desenvolvidos e materializados em meios a ações organizadas em sistemas descentralizados e participativos, integrando, inclusive, a participação da sociedade civil organizada na formação de instâncias deliberativas, contribuindo assim para o exercício democrático e o controle social na execução desta política.

### **3 | DESVELANDO O SIGNIFICADO DE CONTROLE SOCIAL**

A participação da sociedade civil organizada em meio as decisões e ações governamentais são práticas primordiais para a efetivação dos direitos sociais, defesa e reconhecimento dos interesses da coletividade. Na política de Assistência Social, por exemplo, a descentralização política administrativa, bem como a participação da população por meio de organizações representativa na formulação e no controle das

ações governamentais, enquanto diretrizes definidas por lei, são preponderantes para o exercício da democracia e da cidadania.

A participação popular passou a ser uma questão inserida na Política de Assistência social, a partir da inserção da Assistência Social enquanto política integrante do Sistema de Seguridade Social. Por meio da participação social, é relevante que a sociedade se organize para alcançar o interesse comum. A conscientização social torna-se um dos fatores essenciais nesse processo.

De acordo com SOUZA (2014), o processo educativo de participação se expressa através da conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população ante a sua realidade social concreta. Como tal é um processo que se desenvolve a partir do confronto de interesses presentes a essa realidade cujo objetivo é a sua ampliação enquanto processo social.

O autor anteriormente citado, deixa claro o entendimento que a participação social diante das contradições de uma dada realidade são ações coletivas articuladas conscientemente enquanto força social em função de propósitos claros e definidos pela sociedade.

Neste sentido, conscientização é organização, pois supõe tomada de atitude que implica a compressão da força social da população quando articulada e organizada. Por sua vez organização é conscientização, pois a população projeta, avalia e confronta sua força social com a dinâmica da realidade social. As novas atitudes tomadas, as alianças que vão garantindo, reforçando e ampliando a força social são, ao mesmo tempo, conscientização e organização. SOUZA (2014).

A participação social enquanto dinâmica presente na sociedade, resulta em um processo de organização social, o qual considera a existência de correlação de forças que operam no comando dos objetivos da sociedade em uma determinada realidade.

Sobre isto, Souza (2014) afirma, que:

A organização Social como processo pedagógico, supõe o exame das forças internas e externas que atuam na direção dos interesses e preocupações comunitárias; supõe o exame das alianças que se fazem com a população, da significação das alianças e das implicações; supõe, também, a compreensão dos adversários para que se tenham presentes os adversários principais e aqueles que só circunstancialmente se colocam como adversários; e, ainda um exame das condições necessárias para que os adversários circunstanciais passe para o lado dos aliados, ampliando assim a força social da população. (2014, p 113).

Pode-se dizer, que a Sociedade Civil organizada compartilhando poder de decisão com os entes governamentais acerca das políticas públicas, se constitui em uma forma de controle social, haja vista a possibilidade de o cidadão acompanhar, monitorar, fiscalizar e avaliar as ações por meio de espaços deliberativos.

Simões (2008), traz sua contribuição sobre o tema ao mencionar que:

A participação popular é o meio de controle social, exercido pela sociedade civil, para a garantia dos direitos sociais, superando os mecanismos tradicionais de controle técnico

burocrático. Os espaços democráticos de deliberação e de fiscalização da eficácia das políticas públicas, aliados a uma representação forte de interesses gerais da sociedade, constituem a lógica do constituinte do controle popular das políticas públicas. (2008, p 111)

O controle social é desenvolvido pelo cidadão por meio da sua vivência na coletividade e na vida laboral e estudantil. É a maneira organizada que as pessoas têm de demandar os órgãos de governo para o aperfeiçoamento e fiscalização das políticas públicas.

Campos (2006), reforça que o controle social é uma prerrogativa da sociedade civil e envolve o desenvolvimento a afirmação de competências diversas, por se tratar de processo político; demanda de natureza técnica; e pela dimensão ética que contempla.

O autor explica, que como processo político, investe os atores da sociedade civil de prerrogativas para intervir propositalmente na agenda do governo. Pressupõe a existência de governos democráticos, estimulados ao partilhamento do poder com a sociedade civil, construindo canais de participação favorecendo o protagonismo da sociedade nos assuntos de interesses públicos, bem como contribuindo para a existência de uma sociedade civil mobilizada e consciente e politicamente ativa.

Como processo técnico o controle social é identificado pelo conjunto de saberes e competências e habilidades para o exercício da fiscalização sobre as ações governamentais, que podem ocorrer principalmente no acompanhamento dos recursos financeiros e avaliação sobre a qualidade dos recursos prestados. Já na dimensão ética, o controle social traz a constituição de perspectiva de um futuro capaz de reduzir as desigualdades e promover a justiça social.

Assim, concordando com CAMPOS (2006), o exercício do controle social deve considerar os aspectos éticos e pedagógicos das experiências participativa com vistas a formar cidadão mais empenhados e comprometido com um projeto civilizatório guiados pelos valores efetivos da liberdade e da igualdade de oportunidade.

Cabe ressaltar, que a Resolução CNAS nº 237/2006 define, que “o controle social é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários da Política”. Consiste no acompanhamento do ciclo de elaboração, monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social, incluindo a fiscalização, controle e avaliação da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios executados pela rede socioassistencial tanto pública quanto privada.

## 4 | O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO FERRAMENTA DO CONTROLE SOCIAL

Os conselhos representam um mecanismo que viabiliza as práticas da democracia participativa, cuja institucionalização nas políticas públicas, em sua maioria, deu-se como marco a partir da Constituição Federal de 1998, que possibilitou a participação e socialização da política por meio da partilha do poder estatal com a sociedade civil organizada.

De acordo com FERRAZ (2006) os conselhos gestores de políticas públicas não são exatamente uma novidade no cenário político brasileiro. Nas décadas de 1970 e 80 realizaram-se experiências de participação popular na gestão de políticas públicas por meio de participação popular. BIDARRA, reforça que a Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981, e a Lei de Execução Penal, de 1984, são instrumentos normativos que já se encontravam assegurados espaços para a participação das organizações da sociedade civil, por meio da criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e do Conselho de Comunidade. Todavia a partir a CF os conselhos modelaram os espaços para esta participação.

Enquanto espaço de deliberação e debates das políticas públicas, os conselhos, atuando nas diversas áreas e setores, funcionam como meio de ampliação da participação popular.

Em 2005, foi implantado o Sistema Único da Assistência Social – SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, trazendo em pauta os Conselhos de Assistência Social e a temática Controle Social. Esses conselhos acompanham e aprovam os procedimentos das gestões das ações e recursos do SUAS.

Os Conselhos de Assistência Social em geral e o Conselho Nacional de Assistência Social – CMAS, em particular assumiram um papel político de deliberação, normatização e fiscalização. Tais conselhos, além de serem reconhecidos na PNAS/2004 e NOB/SUAS, avocam seu papel proposto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS na Aprovação do Plano de Ação e dos Demonstrativos Financeiro, por meio online, através dos sistemas de informações do SUAS, tais como Rede Suas e seus aplicativos, em todas as esferas do governo.

O município institui esses Conselhos, por meio de lei específica que estabelece a composição, o conjunto de atribuições e o modo de exercer as competências. São vinculados à Secretaria Municipal de Assistência ou órgão equivalente, que deve prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do conselho, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício das atribuições, conforme previsto na Lei 8.742/1993, art. 16, parágrafo único, e art. 17, § 4º, incluídos pela Lei 12.435/2011.

Conforme Simões (2008), a natureza e o funcionamento dos conselhos derivam do modelo constitucional brasileiro de organização do Estado Democrático de direito, sob regime federativo, fundado na descentralização político-administrativa e na participação popular.

Neste sentido, entende-se que os conselhos de assistência social, são criados por lei e obedecem aos critérios estabelecidos na LOAS seguindo diversas orientações, como por exemplo o princípio da paridade em que garante numericamente a mesma quantidade de representante da sociedade civil e de representantes do segmento do governo, possibilitando o mesmo peso.

É importante destacar a relevância dessa característica de paridade dos conselhos, pois a mesma é responsável por permitir o exercício do controle social de diversos segmentos da sociedade.

Sobre isto, CAMPOS (2006) afirma, que por sua constituição paritária, o conselho é concebido como espaço efetivo para o exercício de relações democráticas entre o governo e a sociedade civil. A dinâmica do seu funcionamento aponta para a superação de assimetrias de interesses e a construção de consensos e práticas cooperativas. Todavia, é preciso destacar que a construção de consensos e a cooperação política não podem resultar de colisão de conflitos. O Conselho é um espaço privilegiado para o debate dos interesses em disputa. A participação dos atores governamentais e não governamentais deve exponenciar sua capacidade para a exteriorização do interesse público. A explicitação democrática dos interesses em conflito concorre, por meio de diálogos, encontrar os pontos de identidade necessários à construção de uma agenda comum.

Nos conselhos de assistência o controle social, dar-se por meio da discussão, análise, acompanhamento e aprovação dos planos de assistência social e dos orçamentos correspondentes.

Concordando com BIDARRA (2006), os conselhos gestores de políticas públicas devem proporcionar debates e confrontos entre as alternativas políticas enunciadas pelos conselheiros, bem como estimular a formação de pactos comuns. Esses espaços devem exercitar a partilha equitativa dos processos decisórios de forma paritária, para que as questões públicas atendam de fato aos interesses, necessidades e reivindicações da coletividade.

Os conselheiros que compõe os Conselhos tem o papel de fortalecer o papel dos conselhos e ampliar o uso de outras formas de participação da sociedade civil, principalmente para garantir a participação dos usuários.

SPOSATI (1994), apud BIDARRA (2006), afirma que:

“Os conselhos são arenas de negociação que podem ser um espaço de qualificação da comunidade no exercício da gestão democrática. Como toda arena de negociação, sua qualidade decorre de múltiplos fatores, como por exemplo, o preparo dos próprios conselheiros em formular opiniões e argumentos defensivos da qualidade dos atendimentos e dos direitos [...]” (2006, p. 104).

Os Conselhos de Assistência Social contribuem decisivamente para a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, inclusive podem compartilhar informações, experiências e conhecimentos com os órgãos de controle e fiscalização, a exemplo dos Tribunais de Contas, para melhor acompanhar as políticas públicas.

É notório mencionar, que os conselhos, enquanto ferramenta de controle social, possuem entraves para o desenvolvimento de suas atribuições. São desafios relacionados a realização de diagnósticos para atender as demandas, que são postas, sobretudo, por meio das conferências. Outro desafio, consiste em realizar, de fato, a efetivação dos direitos por meio dos Conselhos, em um contexto social, cuja análise de conjuntura revela uma realidade de desmontes de direitos.

A respeito disso, cabe abordar que o conceito de conjuntura social, caracteriza-se como conjunto de atores e correlações de forças presentes a determinado momento histórico, é representada sobretudo, tomando por base determinado cenário, no qual se fazem presentes acontecimentos diversos. SOUZA (2014).

Neste sentido, o conselho tem o papel e o desafio de assegurar que o interesse coletivo seja um requisito nas ações governamentais, propiciando a efetivação dos direitos e contribuindo significativamente numa gestão descentralizada e participativa. Para isso contam com o apoio de uma secretaria-executiva, plenários, comissões de trabalho, contribuindo para o real interesse coletivo na defesa dos direitos e garantia da política pública de assistência social.

Portanto, é o conselho, com seu caráter permanente, composição paritária, natureza deliberativa, com existência e atribuições legalmente definidas, que podem assegurar aos cidadãos melhores recursos e meios para interferir na agenda política, sendo uma importante ferramenta de gestão democrática, contribuindo para uma sociedade mais justa e igualitária.

## **5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa trouxe a luz, uma reflexão sobre o papel do conselho de assistência social na efetivação dos direitos e revelou que a política de assistência social para, de fato, caminhar rumo a efetivação dos direitos, supõe que se entenda a relevância do envolvimento da sociedade em meio as decisões políticas, que se concretizam por meio de canais de participação social.

A Constituição Federal de 1988 traz a relevância dos conselhos no âmbito das políticas públicas, pois os conselhos se mostram claramente como uma ferramenta que propicia espaço de participação da sociedade em sua relação com o Estado. No Conselho de Assistência social – foco deste artigo – a integração da sociedade civil organizada, seja na categoria de usuários, trabalhadores ou movimentos sociais, nas instâncias decisórias, representam o poder exercido pela população nas decisões políticas, bem

como representam o poder do cidadão, politicamente e socialmente articulado, em fiscalizar e defender a assistência social enquanto direito efetivo do cidadão.

A temática acerca do controle social e do conselho de assistência social aborda uma questão elementar ao tratá-los enquanto mecanismo capazes de viabiliza as práticas da democracia participativa, pois é possível compreender que a população, sobretudo, é a mais prejudicada frente a precarização dos serviços assistenciais o que reflete na ausência da proteção social, e sua participação nas ações públicas são capazes de alterar esse contexto.

Assim, este estudo revelou que o Conselho de Assistência Social apresenta um papel preponderante e de extrema importância no que tange ao controle social. O controle social se apresenta como uma ferramenta da sociedade e conselho como um interlocutor da sociedade com o poder executivo. Ademais, além de ser deliberar e aprovar políticas públicas, o mesmo contribui decisivamente para a construção das políticas públicas de assistência social e efetivação dos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023. Informação documentação: referências – elaboração*. Rio de Janeiro: ABNT, 2014.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: Uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. **Revista Serviço social e Sociedade: Espaço Público e Controle Social**, n 88, São Paulo, Cortez, p. 41-58, 2006.

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

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Esplanada, 2005.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social/ Recursos Humanos**. Brasília: Esplanada, 2006.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Esplanada, 2004

CAMPOS, Edval Bernardinho. Assistência Social: do descontrolado ao controle social. **Revista Serviço social e Sociedade: Espaço Público e Controle Social**, n 88, São Paulo, Cortez, p. 101-121, 2006.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Serviço social e Sociedade: Espaço Público e Controle Social**, n 88, São Paulo, Cortez, p. 59-74, 2006.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura Política e Assistência Social: Uma análise das orientações dos gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

ROJAS COUTO, Berenice. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação**. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2014.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo, Cortez, 1993.

## BREVE ANÁLISE E REFLEXÃO HISTÓRICA ACERCA DAS POLÍTICAS SOCIAIS, E DA QUESTÃO SOCIAL NA CIDADE DE SÃO FERNANDO-RN

Data de aceite: 01/07/2020

Data de submissão: 07/04/2020

**Francisco das Chagas dos Santos Alves**

Faculdade Católica Santa Teresinha

Caicó-RN

<http://lattes.cnpq.br/8767963675324045>

**RESUMO:** O presente estudo traz uma análise histórica acerca da desigualdade social e as consequentes políticas sociais, sob uma reflexão da efetividade destas, são analisados os impactos do programa bolsa família como impulsionador da superação da extrema pobreza na cidade de São Fernando, conclui-se que é necessária maior intervenção estatal como provedor de justiça social e direitos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Questão Social; desigualdade social; políticas sociais; Bolsa Família, São Fernando-RN.

FERNANDO-RN

**ABSTRACT:** The present study presents a historical analysis of social inequality and the consequent social policies, under a reflection of the effectiveness of these, are analyzed the impacts of the Family Scholarship Program as a booster of Overcoming extreme poverty in the city of São Fernando, it is concluded that greater state intervention is needed as a provider of social justice and rights.

**KEYWORDS:** Social issue; social inequality; social policies; Bolsa Família, São Fernando-RN.

### 1 | INTRODUÇÃO

A desigualdade social sempre foi objeto de crítica, análise e estudo acerca do que motivou as condições sociais dos indivíduos, dentre os motivos ou causas elencadas, estão as relações de poder e dominação de determinados indivíduos que tentam impor seus interesses, a fim de perpetuarem-se através de suas gerações, como se fossem castas, numa relação política clientelista.

Conforme o pensamento de Netto (2012), um fato observável atualmente são os países desenvolvidos, tidos como potências

BRIEF ANALYSIS AND HISTORICAL  
REFLECTION ON SOCIAL POLICIES,  
AND SOCIAL ISSUE IN THE CITY OF SÃO

econômicas, agindo de forma protecionista acerca das políticas econômicas e fiscais, a maioria destes agem de forma reguladora na taxaçoão de riqueza, a fim de arrecadar mais tributos para direcioná-los em gastos com políticas sociais; fato esse que não ocorre nos países em desenvolvimento, estes reconhecidos pelo forte teor administrativo patrimonialista, insistem em desenvolver políticas com caráter amenizador e não resolutivo acerca dos problemas sociais, com pretensão de intensificar tal política clientelista de favor, acabam diante disso, intensificando uma dependência econômica ao mercado.

Em contrapartida, diferentemente dos países protecionistas desenvolvidos, os países em desenvolvimento adotam uma estratégia sócio econômica de menor participação estatal, fatos esses que geram políticas sociais emergenciais e compensatórias por causa do maior direcionamento de gastos estatais para atender a interesses do mercado.

Conforme as particularidades anteriormente mostradas, este artigo integra uma reflexão socio-histórica acerca da origem das políticas sociais, tidas como importante mecanismo no enfrentamento da extrema pobreza realizando, contudo, uma análise em especial aos efeitos do programa de distribuição de renda – Bolsa Família numa cidade com pequena densidade demográfica, São Fernando – RN, que ainda é muito dependente do mercado agrícola, e sofre com as intempéries advindas da seca devido a histórica falta de políticas sociais abrangentes.

## **2 | DESIGUALDADE SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS COMO CONSEQUÊNCIAS HISTÓRICAS**

A questão da desigualdade social está presente na sociedade desde a antiguidade, de acordo com Weffort (2011), ela está ligada por antagonismo político ou de privilégios hierárquicos e hereditários, onde certos indivíduos mantinham domínio sobre outros, com a prerrogativa de oferecer-lhes segurança, paz e a conseqüente ordem social. Tal domínio junto à misticidade, durante o passar do tempo, criou uma sociedade dividida em classes sociais e políticas que tentam à todo custo manter privilégios e ambições.

Na premissa de manter privilégios, a alta classe social impôs seus interesses à todo custo, mesmo que tais ambições vão contra, e prejudiquem os interesses das classes sociais subalternas, essas que até então, mostraram-se passivas de tal ofensiva, mas conforme a sociedade foi desenvolvendo-se, não só economicamente, mas também racionalmente ao questionar a ordem e a misticidade tão forte nessa época, utilizando-se do empirismo científico para isso, ela cria uma consciência de combate e repúdio contra esses privilégios.

Uma época em especial que denota tal comportamento social, é o período caracterizado pela transição da Idade Moderna para a Idade Contemporânea, são características desse período, crises estruturais, econômicas e culturais, como as extravagâncias e abusos econômicos dos reis e toda a aristocracia que os acompanhavam, como também a igreja

Católica, que diante da forte pauperização derivada de tais abusos, tinha um pensamento fundamentalista e assistencialista em relação a naturalizar essa condição humana, ou seja, o forte pauperismo, característico às classes subalternas nessa época, era visto como culpa ou destino divino do sujeito, e não como consequência lógica desses abusos, vindos do topo social, a pobreza era tratada de forma caritativa naquela época pela igreja Católica.

Conforme a situação social se deteriorava por causa dos abusos da alta classe social, mesmo tendo escassas políticas assistencialistas da igreja, de acordo com Behring e Boschetti (2006), a Inglaterra assume destaque na elaboração de políticas sociais; a Lei dos Pobres de 1601, onde a Rainha Elisabeth, na tentativa de conter as revoltas e manifestações crescentes, ordena a criação de fundos paroquiais para arrecadar dinheiro através da taxaço progressiva em valores sobre terras, o que acabou dando um melhor dinamismo e gerou mais consumo a economia local; mesmo assim, ainda continuaram altos e desnecessários os gastos e as cobranças de impostos pela nobreza.

De acordo com Hobsbawn (1977), uma classe social formada por comerciantes, até então emergente na época, foi desvencilhando-se territorialmente da nobreza, e conseqüentemente, formando núcleos comerciais próximos às áreas de grande população (burgos) para fomentar um tipo livre e próprio de comércio e troca de mercadorias sem taxaço da nobreza. Conforme o êxito desse novo tipo de comercialização, a nova classe social (burguesia) passa a ter maior atividade social, política e até cultural, devido a sua forte organização ao questionar as estruturas e ações administrativas da nobreza, questionavam a ordem social até então vigente, visando uma inclusão social, e conseqüente cidadania através da igualdade, liberdade e consciência de direitos e deveres.

Surgem as Revoluções burguesas como consequência e reação, por uma universalização de direitos, e conseqüentemente uma nova ordem nas relações político sociais, a fim de ter maior liberdade sociocultural, autonomia econômica e política aos indivíduos.

Diante disso, na opinião de Hobsbawn (2012), a burguesia passa a ser classe social protagonista nas relações sociais e comerciais, a manufatura perde lugar para a maquinofatura com as inovações tecnológicas, para dar mais dinamismo e lucro no processo fabril. É consolidada, a partir disso, a revolução industrial, as relações de trabalho passam a ser assalariadas, e surge também uma relação antagônica entre capital e trabalho, onde os detentores da propriedade privada ou dos bens de produção passam a ter bastante influência na relação de subsunção das classes subalternas ao trabalho, as relações sociais e comerciais são pautadas a partir da mercantilização e coisificação não só das mercadorias, mas também da força de trabalho, numa maior valorização às relações de trocas e de utilidades das mercadorias, do que a condição laboral humana.

A igreja Católica nesse cenário começa a perder boa parte de sua influência social e cultural, antes pouco contestada ou questionada, para o empirismo científico, derivado

do período iluminista nascente; o catolicismo começa então, a rever e corrigir seus erros do passado, através de um novo olhar a questão social que passa, a partir dessa nova ordem social, a ser o foco acerca das implicações sofridas pelas novas relações sociais, econômicas e laborais. As encíclicas papais (principalmente a *Rerum Novarum*<sup>1</sup>) são fundamentais perante a visão social de alerta sobre o agravamento da questão social.

De acordo com Santos (2012), as formas de precarização que até então estavam ocorrendo, como o forte êxodo rural e o conseqüente inchamento dos centros industriais urbanos denotaram um estado de calamidade, surgem diversos problemas sociais como a violência, prostituição e a mendicância derivada do forte exército industrial de reserva; também eram explícitas as precárias relações e condições laborais, como a alta carga de jornada de trabalho, onde mulheres e crianças eram as mais prejudicadas e desvalorizadas monetariamente. A igreja cobrava um olhar mais assistencialista do Estado moderno burguês em forma de colaboração para o tratamento dessa situação.

Segundo Marx (1996), a questão da busca da “emancipação humana”, ofertada pela burguesia às demais classes sociais, quando esta voltasse contra o absolutismo, tomou outro direcionamento sociocultural e econômico, mostrou-se diferente, pois a questão da liberdade e universalidade mostrou-se abstrata em relação a sua efetividade; não que tal revolução teve sua importância mediante a ordem social anterior, com a emancipação política dos indivíduos e com o conseqüente novo Estado Democrático de Direito; só que, tais conquistas passaram a ser usufruídas de forma privilegiada à classe burguesa.

Com isso, às classes subalternas, restou apenas subverter à essa nova ordem, em sua maioria, num estado social e econômico de subsistência a fim de sobreviverem, pois a burguesia não provocou só uma relação entre capital e trabalho, provocou também uma moralização conservadora cultural, individualista e/ou egoísta dos indivíduos, através da busca por maior controle, influência social, política e lucratividade econômica, tendo o novo Estado Burguês como representante alienante, dotado de força policial coercitiva.

O novo rumo burguês trouxe graves complicações sociais e políticas, esta classe que antes era revolucionária, passou a ser conservadora e acrítica às tensões sociais; com isso eclodiu um questionamento acerca de tal *ethos*, surgem ideologias críticas ao comportamento explorador burguês, as principais são do alemão Karl Marx (1996), que desvenda à sociedade, e principalmente aos trabalhadores, o quão feroz e desumano é o capitalismo; junto à Friedrich Engels, Marx escreve diversas obras à respeito das implicações que o capital, de forma alienante, faz não só economicamente, mas também culturalmente ao espoliar o indivíduo de sua essência social, tornando-o acrítico.

Diante disso, em seus escritos, Marx (1996) enfatiza a necessidade da conscientização

---

1. Encíclica Papal escrita pelo Papa Leão XII em 15 de maio de 1891, tratava-se de uma carta aberta à todos os bispos acerca da condição da classe operária mediante a forte exploração e acúmulo de riquezas e a conseqüente de princípios ético e valores morais que deveriam se postos a fim de ter iguais condições e justiça social. Disponível em <[http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)> acesso em 28 de maio de 2019.

da classe trabalhadora, a fim de organizar-se e reivindicar direitos e melhores condições laborais, sendo isso um estopim para o processo de superação do capitalismo; partindo através disso, do socialismo ao comunismo que seria o estágio final de emancipação do indivíduo e do fim da propriedade privada, obtendo assim, uma nova relação social e laboral cooperativista. Tais ideias tiveram bastante repercussão mundial, os trabalhadores passaram a se organizar, surgiram os sindicatos, e com isso, os mesmos começaram a tensionar seus patrões e Estado através de manifestações, por melhores condições laborais e sociais, com greves e manifestos na Europa. Em reação a isso, o Estado agiu de forma repreensiva contra os trabalhadores e sindicatos na tentativa de desmobilizá-los, só que, por ser dependente da força de trabalho para obter lucro, cede a algumas reivindicações trabalhistas; a regularização da jornada de trabalho, maiores ajustes salariais, como também fundos de aposentadoria e de pensão, em casos de acidentes de trabalho e consequente invalidez, foram conquistas consequentes de tais movimentos.

A Alemanha é pioneira na implementação de seguros sociais, de acordo com Behring e Boschetti (2011), o modelo previdenciário proposto por Otto Von Bismarck, de Caixas de aposentadorias e pensão, tornou-se um marco em relação as conquistas por melhores condições de vida dos trabalhadores da época, modelo esse, que perdura até os dias atuais, através da contribuição compulsória de parte dos salários dos trabalhadores, para dar sustento e seguro progressivo aos ex trabalhadores idosos aposentados, também aos trabalhadores acidentados laboralmente e aos que queiram ser assegurados no futuro.

Quanto à gestão desse seguro, a fim de melhor aplicabilidade, complementam Behring, Boschetti (2011, p. 66). “Os seguros eram originalmente organizados em caixas estruturadas por tipos de risco social: caixas de aposentadoria, caixas de seguro – saúde, e assim por diante, e eram geridos pelos contribuintes, ou seja, por empregadores e empregados”.

Através disso, é notório que havia uma mútua ação entre o Estado, trabalhadores e empregadores, numa perspectiva de ter maior controle na aplicação de gastos, derivados dessas contribuições aos assegurados.

Parafraseando Santos (2012), o mundo se desperta acerca das necessidades sociais, as crescentes expressões da questão social, como a miséria, a fome, o desemprego e as crises capitalistas, derivadas do grande acúmulo desigual de renda nas mãos de poucas pessoas, são assuntos reflexivos acerca da necessidade de intervenção estatal; à igreja com seu viés assistencialista ou caritativo, já não era mais sustentável tal situação, surge a problemática para a criação de políticas assistenciais do Estado, a fim de minimizar tal crítica situação.

Todavia, situação essa que se complica ainda mais com a grande crise do capital (depressão de 1929) e as duas guerras mundiais, palco de conflitos de interesses de dominação econômica e cultural, que fizeram a nova indústria bélica como bastante lucrativa ao capital, é perceptível a partir disso, o *ethos* desumano do capital, o mundo

se depara com uma crise econômica e humanitária sem precedentes, devida a forte mortalidade provocada, não só pela desigualdade social, mas também pelos conflitos de interesse hegemônico oriundos do pós guerra.

Segundo Behring e Boschetti (2011), passado essas crises estruturais do capitalismo, o mesmo adquire um status mais avassalador e destrutivo socialmente, a fase monopolista, caracterizada pelo forte poderio econômico englobante do mercado, advindo da maior lucratividade da indústria bélica, como também de acordo com Hobsbawn (1995), a nova configuração política imperialista norte americana e o desgaste estrutural pós-guerra das nações, despertam ainda mais as nações para a necessidade de maior distribuição de renda e investimentos em infraestrutura para a geração de emprego e renda.

Ainda enfatizam Behring e Boschetti (2011), que medidas sociais, como o plano Beveridge<sup>2</sup>, tornam-se marco em referência e inspiração da assistência social moderna, pois o plano dava seguro social não só aos trabalhadores com contribuição destes, mas também às famílias que estavam em situação de extrema vulnerabilidade social, sob uma forma unificada de um sistema de cobertura social, que passa a fazer parte da tríade saúde, seguridade social e assistência social, o que acabou também dando suporte anos mais tarde, devido às tensões populistas pela efetividade de direitos, para o novo tipo de Estado.

O Welfare State – Estado de Bem Estar Social, surge como expoente em relação à maior intervenção deste em relação à promoção de políticas públicas e sociais, de forma igualitária e universal à população, além de mais investimentos e na maior criação de políticas sociais, sob a pretensão de investir e dar incentivo fiscal aos empregadores para posteriormente cobrir tais investimentos através de posterior aumento gradual de impostos.

Tendo em vista a necessidade de criação de uma política mais abrangente e eficaz por parte da assistência social no Brasil, e a conseqüente descentralização dos serviços de atendimento e acompanhamento em atenção às famílias em vulnerabilidade social, devido a maior precarização das expressões da Questão Social e as conseqüentes ofensivas neoliberais; Faz-se necessário compreender, refletir e mediar as relações sociais, a fim de criar vínculos com tais famílias e promover o acesso aos direitos fundamentais destas.

A LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) criada no ano de 1993, tem o objetivo de prover maior proteção e amparo social, através de uma organização administrativa descentralizada e referencial, a fim de ter inclusão de usuários em precárias condições sociais à serviços de vínculos. Além de tal lei, ser arcabouço legal, direcionador para a Política Nacional de Assistência Social, e o conseqüente Sistema Único da Assistência Social – SUAS. A assistência social desde a constituição de 88 sempre teve sua

---

2. De autoria do economista britânico William Henry Beveridge, o plano Beveridge consistiu numa ampla e gradual proteção social universal do Estado à população, unificando os demais serviços de proteção social a fim de torná-los num sistema único de assistência social, através do custeio estatal. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil,44593.html>> acesso em 28 de maio de 2019.

representatividade estabelecida através de um ministério próprio ou independente.

Entretanto, a política de assistência social teve uma regressão referente a sua representatividade, outrora nos governos de Lula e Dilma, era gerenciada através do Ministério do Desenvolvimento Social, atualmente no governo Bolsonaro, a assistência social faz parte da secretaria Especial do Desenvolvimento Social, vinculado ao ministério da Cidadania, tal medida neoliberal acaba descaracterizando a importância e autonomia das políticas sociais acerca do planejamento, abrangência e eficácia destas perante a precarização das expressões da questão social.

### **3 | POLÍTICAS SOCIAIS E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA: OS IMPACTOS DAS PARTICULARIDADES DO MUNICÍPIO DE SÃO FERNANDO**

Com base em Andrade (1998), é preciso entender como se deram originalmente as políticas públicas sociais no Estado do Rio Grande do Norte, ao qual a cidade de São Fernando faz parte; a região nordeste até hoje é estigmatizada como região subdesenvolvida, e que ainda sofre com as intempéries oriundas da seca, de fato, não há como negar que até os dias atuais essa região ainda sofre os impactos derivados dos ciclos das secas, só que, é preciso atentar-se ao fato de que em sua conjuntura histórica o Estado Brasileiro interviu nessa região com políticas sociais focalistas, de forma emergencial ou paliativas sob essa problemática, pois não haviam estudos que contemplassem de maneira particular as reais necessidades que as famílias no campo tinham, havia estudos superficiais ou generalizados acerca das necessidades destas, munidos ainda de uma visão conservadora acerca de tal problemática .

Todavia, tais políticas abrangeram somente os grandes latifundiários rurais, o que em decorrência disso, acabou gerando maior concentração de riqueza nas mãos desses proprietários, e conseqüente agravamento das expressões da questão social, gerando assim, maior desigualdade social, uma vez que o Nordeste, e em específico o Estado do Rio Grande do Norte, ficou caracterizado sócio politicamente pela predominância de oligarquias, o que conseqüentemente acabou gerando uma forte relação patrimonialista de dominância política dessas famílias que sempre estiveram no poder político, sob uma atuação clientelista, fato esse, que corroborou com a dependência agrícola da região até os anos 70, tendo o início de sua industrialização até então tardia a partir dessa década, particularidades estas que não fogem aos padrões em específico, à cidade de São Fernando.

Partindo de uma perspectiva específica em relação aos efeitos da desigualdade social, conforme elencada anteriormente numa ordem cronológica, a fim de compreender os efeitos das políticas sociais durante o tempo e, no caso particular em relação a análise adiante, que será feita sobre as ações ou abrangência de tais políticas ocorridas dos anos

70 aos anos atuais, foi necessário entender os seus impactos numa cidade com baixa densidade demográfica; localizada no Estado do Rio grande do Norte, à 293,4 quilômetros da capital Natal, na Microrregião Seridó Ocidental, sob um clima semiárido, com sua economia local ainda muito dependente da agropecuária e do pequeno comércio desde seu primórdio.

Acidade de São Fernando, conforme o período citado, sofre também as consequências sociais derivadas desse patrimonialismo que marcaram politicamente o Estado do RN. O período dos anos 70 à 85, caracterizados nacionalmente por um período ditatorial, e a posterior abertura política, devida a turbulenta crise política e econômica, marcou profundamente o país e o Estado do Rio Grande do Norte.

Por conseguinte, a cidade de São Fernando tem um extenso ciclo de seca, a recém industrialização no Estado, como também à falta de políticas sociais abrangentes, acessíveis às pessoas que mais necessitavam, tais fatos acabaram provocando um intenso êxodo rural de boa parte dos seus habitantes para outras regiões ou estados a fim de ter melhores condições de vida, devido as novas relações de trabalho assalariado derivadas da industrialização; pois segundo o IBGE, boa parte da população do interior do Rio Grande do Norte era analfabeta e não tinha qualificação profissional por causa da falta, em alguns municípios: de escolas públicas de 2º grau, como também falta de escolas rurais ou de sistemas de transporte que permitam o acesso de populações rurais às escolas, e/ou carência de escolas do 1º grau nas zonas rurais; o gráfico<sup>3</sup> a seguir contém informações acerca da taxa de analfabetismo na região do Seridó e, conforme destacado em negrito, a cidade de São Fernando nas décadas de 70, 80 e 90.

SERIDÓ: NÚMERO DE PESSOAS ANALFABETAS, DE 15 ANOS E MAIS - 1970-91

| ESTADO, SERIDÓ, ZONAS HOMOGÊNEAS E MUNICÍPIOS | 1970          | 1980          | 1991          |
|---|---------------|---------------|---------------|
| <b>Seridó</b>                                 | <b>77.268</b> | <b>68.345</b> | <b>68.945</b> |
| <i>Currais Novos</i>                          | 24.269        | 20.612        | 19.981        |
| Acari   | 3.042         | 2.632         | 2.344         |
| Carnaúba dos Dantas                           | 1.226         | 809           | 1.054         |
| Currais Novos                                 | 8.003         | 7.932         | 8.288         |
| Equador                                       | 1.458         | 1.117         | 1.477         |
| Parelhas                                      | 3.337         | 3.421         | 3.258         |
| São Tomé                                      | 7.203         | 4.701         | 3.560         |
| <i>Caicó</i>                                  | <i>25.421</i> | <i>22.984</i> | <i>23.945</i> |
| Caicó   | 9.965         | 9.143         | 9.217         |
| Cruzeta                                       | 1.977         | 1.521         | 1.875         |
| Ipueira                                       | 479           | 346           | 295           |
| Jardim de Piranhas                            | 2.617         | 2.517         | 2.765         |
| Jardim do Seridó                              | 2.159         | 2.333         | 2.483         |
| Ouro Branco                                   | 1.228         | 1.161         | 962           |
| Santana do Seridó                             | 647           | 557           | 494           |
| <b>São Fernando</b>                           | <b>828</b>    | <b>731</b>    | <b>989</b>    |
| São João do Sabugi                            | 1.183         | 982           | 1.103         |
| São José do Seridó                            | 1.075         | 966           | 989           |
| Serra Negra do Norte                          | 2.856         | 2.400         | 2.365         |
| Timbatuba dos Batistas                        | 407           | 326           | 407           |
| <i>Serras Centrais</i>                        | <i>27.577</i> | <i>24.750</i> | <i>25.019</i> |
| Campo Grande                                  | 4.098         | 4.099         | 3.806         |
| Cerro Corá                                    | 4.265         | 3.408         | 2.936         |
| Florânia                                      | 3.546         | 3.009         | 3.483         |
| Jucurutu                                      | 4.353         | 4.407         | 4.636         |
| Lagoa Nova                                    | 2.231         | 2.770         | 2.903         |
| Santana do Matos                              | 7.297         | 5.482         | 5.903         |
| São Vicente                                   | 1.786         | 1.575         | 1.352         |

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Pnud-Ipea-Ibge-FJP (1997)- Relatório de desenvolvimento humano do Brasil, 1997.

3. FONTE: Pnud-Ipea-Ibge-FJP (1997)- Relatório de desenvolvimento humano do Brasil, 1997.

Sendo assim, esse período ficou caracterizado pelo forte desemprego e informalidade, derivados dessa situação de negação ou precariedade de direitos fundamentais à formação e bem-estar social do ser humano, como a educação, saúde e assistência social. Fato esse que é perceptível nesse período, conforme mostra o valor do Índice de Desenvolvimento Humano- IDH de 0,291, e o índice de desigualdade social Gini como média dos municípios do Brasil no valor de 0,490 nos anos 70 e 80.

Segundo Sposati (2004), a década de 90 é significativa, no que se atente à conquista de direitos referentes à unificação das políticas públicas e sociais e a consequente aplicabilidade tripartite descentralizada delas, respaldadas à época pela recém constituição Federal. Em particular, tem destaque de início as conquistas na tríade saúde, assistência social e previdência, com a universalidade e gratuidade de acesso ou participação democrática dos usuários através dos conselhos populares, a criação dos serviços de saúde pelo Sistema Único de Saúde – SUS, e em específico, uma maior importância à assistência social com a criação da Lei Orgânica de Assistência Social, marco que enfatizou devida atenção às pessoas com necessidades especiais e idosos em situação de vulnerabilidade social, acabou gerando maior expectativa de vida à essas populações.

Fato esse, comprovado pelo aumento do IDH nas três esferas territoriais, e em particular na cidade de São Fernando, que nesse período teve maior acesso à tais serviços, e consequente significativo aumento de seu comércio local, o que acabou gerando mais empregos e renda; segundo o IBGE houve um aumento no município do IDH para 0,440, como também uma diminuição seu índice de desigualdade social Gini para 0,480 em relação à média dos municípios do Brasil dos anos 70.

Os anos 2000 surgem como desafio em relação às políticas de desregulamentação e participação do Estado brasileiro, realizadas na década anterior com as privatizações de serviços do setor energético e das telecomunicações, tidos como importantes para a indústria brasileira. Contudo, o novo milênio traz também novos caminhos para a assistência social como reação às reivindicações populistas contra a desigualdade social e as expressões da questão social daí derivadas, como a fome e a miséria. Emerge, portanto, a Política Nacional da Assistência Social – PNAS, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e os derivados programas de distribuição de renda que visam dá crédito de caráter temporário à população mais carente, a fim de que esta possa ter o mínimo de condições dignas de superar a situação de extremo pauperismo, conforme a forte inflação, característica das políticas neoliberais. É, pois, que são criados programas sociais como o Bolsa Escola, fome zero e vale gás, que posteriormente foram unificados com o Programa Bolsa Família.

Com isso, analisando os efeitos de tais programas, particularmente na cidade de São Fernando- RN<sup>4</sup>, o programa Bolsa Família teve maior amplitude ou abrangência de

---

4. Fonte: Dados pesquisados na Secretaria de Assistência Social e no Site do Governo Municipal de São Fernando-RN. Disponível em <<http://saofernando.rn.gov.br/index.php>> acesso em 01 de junho de 2019.

sua aplicabilidade no acompanhamento dos usuários através da interação entre sistemas de dados, principalmente da educação e da saúde, fundamentais para acompanhar a situação das famílias assistidas, impondo-as condicionalidades vindas das áreas da saúde através do acompanhamento profilático destas, e da educação com a frequência escolar.

Aliado a isso, há o fato de que houve bastante incentivo por parte do governo municipal na contratação de fábricas de tecelagem, a fim de gerar mais emprego e renda através da isenção de gastos com água e energia oferecidos aos empregadores, tais atitudes, acabaram gerando maior poder de compra a população, e conseqüentemente foram importantes não só para a área urbana, mas também para o pequeno agricultor da zona rural que passou a ter uma renda principalmente em épocas de grande seca, e em especial pelo motivo do município de São Fernando ser de pequeno porte territorial e populacional, que teve a diminuição de seu índice de desigualdade social Gini atualmente para 0,440 e o aumento de seu IDH para 0,608.

Com base nos dados atuais oferecidos pelo Ministério da Cidadania, no último mês de março deste ano de 2019, cerca de 419 famílias estão sendo beneficiadas e acompanhadas pelo programa bolsa família, o que representa uma estimativa de cobertura de 102,9 % das famílias pobres do município, dado esse caracterizado pela regra de permanência do bolsa família conforme consta na Portaria MDS nº 617/2010.

A “regra de permanência” permite que a família tenha variação de renda acima da linha de pobreza e permaneça no Programa por até dois anos, desde que não ultrapasse meio salário mínimo por pessoa. Já os beneficiários que aumentam sua renda para acima de meio salário mínimo contam com a proteção do retorno garantido.

Tais famílias recebem em média um valor mensal de 168,83 reais do programa de um total em média de 79.180 reais transferido pelo governo federal. Devido ainda a falta de oportunidades de melhores condições sociais pelo Estado, e pelo caráter emergencial e temporário do programa, a fim de promover um meio de superação da extrema pobreza com a distribuição de renda, é perceptível uma longa permanência de algumas famílias ao programa, fato esse que se deriva devido ainda a falta de oportunidades de emprego, e conseqüentemente a falta de estabilidade laboral, devido a precarização deste.

Sendo assim, é notável a importância dos programas de distribuição de renda na cidade de São Fernando, pois há, através disso, um fomento maior no consumo ao comércio local, e conseqüente qualidade no acesso aos serviços de saúde e educação, uma vez que a renda derivada do bolsa família dá o mínimo necessário para que determinada família possa ter condições dignas de sobrevivência, através da oferta de serviços essenciais universais, gratuitos e de qualidade pelo Estado, que deve ser sempre responsabilizado por tal oferta, já que é necessário que este esteja presente a fim de promover, de forma descentralizada, oportunidades de emprego e renda fidedignas à uma ampla e melhor condição sócio econômica de tais indivíduos, sendo necessário a taxação proporcional de riquezas para manter o custeio de tais políticas ou incentivos, isso acarretaria um novo

Estado de Bem Estar Social, só que dessa vez mais justo e equitativo.

#### **4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme exposto, se faz importante entender a origem das causas da desigualdade social, pois ela é um sintoma de uma sociedade que está perdendo o seu sentido humanizador ou cooperativista, devido a um processo ou uma cultura da dependência em relação ao mercado, provocada pela globalização capitalista, onde os indivíduos são tratados como coisas ou peças de tabuleiro, de um conservadorismo persistente sobre a visão da condição do ser, vindo das altas classes sociais, como se tal situação social fosse consequência ou culpa do indivíduo, e não de um Estado neoliberal que tende a se desresponsabilizar acerca do seu dever de provedor de direitos sociais, que somente atende as necessidades da burguesia, o que acaba ocasionando sérias consequências como a exclusão e desigualdade social.

Portanto, diante de tal discussão, é possível compreender que é necessário uma maior organização e consciência das classes subalternas acerca dos seus direitos e deveres em reação ao acesso à serviços tidos como fundamentais ao bem estar social como a educação, saúde, assistência social e previdência, na intenção de tensionar o Estado, para que este promova justiça social através de reformas tributárias, num pacto federativo com uma maior distribuição orçamentária aos demais entes federativos(estados e municípios), e como consequência, a taxaçoão de riquezas a fim de ter maior equidade e justiça social, através de maior cobrança proporcional feita pelo Estado à renda dos seus contribuintes para arrecadar mais verbas para custeio das políticas sociais .

Tida como fundamental ao bem-estar social, tal taxaçoão seria fundamental para arrecadar recursos para o programa Bolsa Família por exemplo, pois acaba incidindo na cobertura de número maior de pessoas que necessitem de assistência, por parte do Estado, principalmente em locais onde o custo-benefício de se viver é alto e conseqüentemente a cobertura do programa é pouco significativa; por isso é necessário enfatizar a necessidade de tensionar o Estado contra o acúmulo de riqueza vindo de privilégios político econômicos, uma vez que esse mesmo Estado, como visto anteriormente, somente age de forma amenizadora diante das manifestações e dos problemas sociais, conforme a situação social foge ao seu controle alienante.

Faz-se imperioso o acompanhamento e análise dos índices de desenvolvimento e desigualdades, no que tange o planejamento de políticas e programas sociais de amplo alcance, caracterizando-se enquanto instrumento de apoio efetivo às ações no âmbito das políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia. **A terra e o homem no Nordeste**. 6ªed. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e história**. 9ª ed. São Paulo: Cortez. 2011.

HOBBSAWM, Eric J. **A Era do Capital**. 15 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

\_\_\_\_\_. **Era das Revoluções**. 1º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. Disponível em < <https://farofafilosofica.com/2017/03/27/eric-hobsbawn-bibliografia-em-pdf/>>

\_\_\_\_\_. **Era dos Extremos: O breve Século XX**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Disponível em <<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Eric%20Hobsbawm-1.pdf>>

MARX, Karl. **O Capital**. 1ª ed. São Paulo: Nova Cultural. 1996. Disponível em < [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_fontes/acer\\_marx/ocapital-1.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_fontes/acer_marx/ocapital-1.pdf)>

NETTO, José Paulo. **Economia política uma introdução crítica**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Planejamento e Finanças. **Plano de desenvolvimento sustentável da região do Seridó do Rio Grande do Norte volume 1: diagnóstico**. Caicó: SEPLAN, 2000.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”: particularidades no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, Aldáiza. **A menina LOAS um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política Vol.1**. 1ª ed. São Paulo: Ática, 2011.

## CONCEITO DE REFÚGIO E AMPARO LEGAL: ALGUMAS PROBLEMATIZAÇÕES

Data de aceite: 01/07/2020

Data de submissão: 03/04/2020

**Carla Juliana Biesdorf**

Universidade Federal de Santa Maria  
Santa Maria – Rio Grande do Sul  
<http://lattes.cnpq.br/5777013013760748>

**Rosane Janczura**

Universidade Federal de Santa Maria  
Santa Maria – Rio Grande do Sul  
<http://lattes.cnpq.br/4504175220715498>

**Tatiana Almeida Andrade Moreno**

Universidade Federal de Alagoas  
Maceió – Alagoas  
<http://lattes.cnpq.br/4317206945356508>

### CONCEPT OF REFUGE AND LEGAL ASSISTANCE: SOME PROBLEMS

**ABSTRACT:** Towards migratory movements and their social problems, this theoretical reflection aims to report the historical apparatus that involves international conventions and national legislation directed to people in situations of refuge. The expressions of the social issues, object of work of the social worker, are evident in the situation of refuge.

**KEYWORDS:** Refugees. Legislation. Social Issues. Social Work.

### 1 | INTRODUÇÃO

Pode-se dizer que os direitos humanos e o direito dos refugiados relacionam-se, ao visar que os direitos humanos universalmente reconhecidos são aplicados aos refugiados. Tais direitos têm como exemplo, o direito à vida, proteção contra tratamento cruel ou tortura, direito à nacionalidade, deixar o país do qual é nacional, bem como o direito de regressar ao país de origem e o de não ser forçado a regressar ao país que tem fundado temor de perseguição. (GALVÃO *et al.*, 2014).

A fundamentação teórica que sustenta a

**RESUMO:** Perante movimentos migratórios e suas problemáticas sociais, esta reflexão teórica tem por objetivo relatar o aparato histórico que envolve as convenções internacionais e a legislação nacional direcionadas às pessoas em situação de refúgio. As expressões da questão social, objeto de trabalho do assistente social, são evidentes na situação de refúgio.

**PALAVRAS CHAVE:** Refugiados. Legislação. Questão Social. Serviço Social.

investigação sobre os refugiados contam com conceitos tão antigos quanto é o processo de imigração. Segundo Pamplona e Piovesan (2015), o surgimento do conceito de refugiado não é algo novo. Desde 1921, com a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, no âmbito da Liga das Nações, reconhece-se internacionalmente a necessidade de proteção às pessoas que se encontram em situações especiais de desamparo no país em que são nacionais. Naquele período, a preocupação recaía essencialmente sobre as pessoas que ficaram sem nacionalidade, em função da queda do Império Otomano e pela Revolução Russa.

## 2 | CONTEXTOS ATUAIS

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2018a), atualmente, a humanidade está presenciando os maiores níveis de deslocamento de pessoas já registrados, pois cerca de 68,5 milhões de pessoas em todo o mundo foram forçadas a sair de casa. Dentre elas, há cerca de 25 milhões de refugiados, com mais da metade sendo menores de 18 anos. Além disso, há 10 milhões de pessoas apátridas, em que foram abdicadas sua nacionalidade e disposição de direitos primordiais como saúde, emprego, educação e o direito de ir e vir. Ainda segundo o ACNUR (2018a), quase vinte pessoas são deslocadas a força a cada minuto, devido a conflitos ou perseguições.

Os últimos anos, em especial, são marcados pela situação de um grande fluxo migratório com destino à União Europeia, originado, principalmente, da emergência do conflito civil armado na Síria, na expansão do autoproclamado estado islâmico e na proliferação de conflitos nos países do norte da África. A migração dos povos acompanha a própria evolução humana.

Segundo o ACNUR (2018a), em 2017, 55% dos refugiados no mundo saíram de apenas três países, dentre eles: Síria com cerca de 5,5 milhões, Afeganistão com aproximadamente 2,5 milhões e Sudão do Sul com a estimativa de 1,4 milhões de refugiados. Além disso, os países que mais receberam refugiados, atualmente, foram a Turquia com cerca de 2,9 milhões, o Paquistão com cerca de 1,4 milhões e o Líbano com cerca de 1 milhão de refugiados.

Desde sempre, movimentos migratórios foram verificados, causados por questões econômicas, sociais, culturais, bélicas, políticas e ambientais. Entretanto, a busca por garantir os direitos humanos sobre pessoas com situação de refúgio ganhou maior notoriedade ao mundo, após estar presenciando a entrada massiva de pessoas fugindo dos seus países de origem, ao atingir solo europeu, através do Mar Mediterrâneo ou da rota dos Balcãs, ocasionada, sobretudo com a guerra civil na Síria.

Segundo Costa e Telles, (2017) após o início da recuperação da grave crise econômica que assolou a Europa desde 2008, os Estados Europeus depararam-se com

os desafios e os problemas associados a um volume anormal de migrações. Ao contrário dos “refugiados clássicos” da década de 1990, acolhidos essencialmente por motivos de perseguição política, a presente migração de refugiados surge como uma tentativa de fugir de um cenário de guerra violenta e perseguição vivida em todo o território sírio.

O continente americano, segundo o ACNUR (2018a), abrigava mais de 690 mil refugiados, com realidades mais graves na Colômbia, Norte da América Central e Venezuela. Em países do Norte da América Central, dentre eles Guatemala, El Salvador e Honduras, cerca de 215 mil pessoas solicitaram refúgio nos últimos cinco anos, devido à violência e à insegurança em seus países de origem, fugindo do crime organizado, de conflitos armados internos ou discordância política dos atuais governantes. Na Colômbia, desde o ano de 1985, aconteceram cerca de 7,6 milhões de deslocamentos internos, predominantemente originadas pelo conflito com as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). De janeiro a agosto/2017, houve mais de 8.700 novos deslocamentos internos. Da Venezuela (TOKARNIA, 2017), entre janeiro e setembro de 2017, aproximadamente 48.500 venezuelanos solicitaram refúgio no mundo, quase o dobro do ano anterior. Até julho de 2017, estipula-se que foram quase 300 mil venezuelanos na Colômbia, 40 mil em Trinidad e Tobago, e 30 mil no Brasil, em várias condições migratórias ou em situações ilegais.

### **3 | CONCEITOS E LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO MUNDIAL**

De acordo com o Alto Comissariado das Ações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (2018a), refugiado é aquele que deixa o seu país de origem ou de residência habitual devido ao temor de perseguição por motivos raciais, religiosos, nacionalistas, de grupos sociais ou opiniões políticas, como também devido à violação de direitos humanos, e não possa ou não queira acolher-se da proteção de tal país. Os efeitos da condição de refugiado são extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que dependem economicamente do refugiado, desde que estejam em território nacional. Já o solicitante de reconhecimento da condição de refugiado é a pessoa, a qual solicita às autoridades competentes ser reconhecida como refugiada, mas ainda não teve seu pedido deliberado, caso seja no Brasil, pelo Comitê Nacional para os Refugiados.

Segundo Moreira (2010), os refugiados compõem um grupo próprio dentro das migrações internacionais. Esses grupos foram forçados a sair de seus países de origem em razão de conflitos intra ou interestatais, decorrente de motivos religiosos, políticos, étnicos, regimes de repressão e ações de violência e não observância de direitos humanos. Estes atravessam as fronteiras dos seus países buscando proteção de outro Estado, com o principal objetivo de preservar suas liberdades e assegurar suas vidas e de seus familiares.

Destaca-se ainda, seguindo Moreira (2010), o apátrida, pessoa que não tem nacionalidade reconhecida por nenhum país. A apatridia ocorre por diversos motivos, como discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos, quando este país torna-se independente (secessão de Estados) e conflitos de leis entre países.

Ainda que os grandes deslocamentos forçados tenham sido registrados desde o século XV, segundo Jubilit (2007), é no século XX que os refugiados passam a ter uma situação institucional e legal definida e globalizante. Isso é devido aos grandes deslocamentos populacionais analisados após a Segunda Guerra Mundial. No ano de 1943, é formada a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR), órgão, o qual passou a auxiliar pessoas que, por razão da guerra, necessitaram deslocar-se.

Em 1947, a ANUAR perdeu o financiamento dos Estados Unidos e, desde então, foi originada a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), atuando até 1949, quando a Assembleia Geral da ONU estabeleceu o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Segundo Moreira (2010), este assumiu as funções de: contribuir com os governos nacionais que acolhessem refugiados com a integração local em suas novas comunidades; colaborar no repatriamento destes refugiados, desde que voluntariamente.

De acordo com Araujo e Almeida (2001), no dia 28 de junho de 1951 houve a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em Genebra, que objetivou firmar quem eram as pessoas, as quais poderiam ser classificadas “refugiadas” e quais as condicionantes que os países signatários deveriam seguir para receber estas pessoas. A convenção definiu como refugiado qualquer pessoa “(...) que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951, e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não que voltar a ele”. Conforme Moreira (2010), esta definição ficou conhecida como “definição clássica”, e estabeleceu uma limitação temporal, além de prever que o Estado signatário aplicasse ou não uma “reserva geográfica”, se ficasse entendido que estes acontecimentos tivessem tido como local apenas a Europa.

Ainda segundo Moreira (2010), em 1967 foi formulado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que pôs fim à “reserva temporal” mencionada pela Convenção. Em 1969, a Organização de Unidade Africana (OUA) instituiu a primeira experiência regional na elaboração de meios de proteção aos refugiados, respondendo aos grandes fluxos de refugiados oriundos da África, naquela época. A Convenção da OUA reconheceu a Convenção do ano de 1951 como mecanismos universais relativo aos refugiados, mas

constituiu o que ficou popular como “definição ampliada” de refugiado, a qual se empregava a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a fatos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem, ou do país de que tem a nacionalidade, seja obrigada a deixar a sua moradia para procurar refúgio em outro país. A definição permitiu que fugitivos de conflitos internos e demais formas de violência em seus países de origem pudessem ser denominados refugiados.

Os confrontos na América Latina nas décadas de 1970 e 1980 originaram um número superior a dois milhões de refugiados e, segundo Moreira (2010), conduziram a formação de um outro recurso regional de proteção aos refugiados. Dessa forma, em 1984 foi formulada a Declaração de Cartagena, que também estabeleceu uma definição ampliada de refugiado, incluindo “pessoas que deixaram seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas em decorrência da violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbavam gravemente a ordem pública”.

De acordo com Messias (2016), a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo XIV, dispõe que todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países e, em seu artigo XV dispõe que toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, por intermédio da Organização das Nações Unidas, em 1950, o Estatuto dos Refugiados entrou em vigor na 4ª Convenção de Genebra, em 1951.

A Convenção de Genebra é convencionada como um conjunto de quatro Tratados realizados em Genebra, na Suíça, entre 1864 e 1949, que tratam sobre Direito Humanitário Internacional. Seu idealizador foi o filantropo suíço Henri Dunant, como resposta à necessidade de regulação dos Direitos Humanos em tempos de guerra. Para detalhar essa realidade, Silva (2018) apresenta as quatro convenções de Genebra da seguinte forma:

- a. Primeira Convenção de Genebra (1863): Esta convenção criou a Cruz vermelha, órgão responsável pelo socorro em tempos e locais de guerra, aos civis e militares. Tratou de problemas sanitários, respeito e cuidado de militares feridos ou doentes e garantiu a proteção a hospitais e ambulâncias. Instituiu a simbologia da cruz vermelha, aplicado nos campos de batalha da Primeira Guerra Mundial.
- b. Segunda Convenção de Genebra (1906): Reafirmou as medidas da Primeira Convenção, ampliando as forças navais.
- c. Terceira Convenção de Genebra (1929): Tratou sobre Prisioneiros de Guerra auxiliando na definição do termo. Dessa forma, definiu-se que “prisioneiro de guerra” era o indivíduo apanhado em época de guerra, sendo civil ou militar. As medidas dessa convenção fizeram com que também permitisse a entrada da Cruz Vermelha em prisões de guerra e comunicação com prisioneiros sem limites. Além

disso, estabeleceu o dever de tratar prisioneiros humanamente, proibindo a tortura, violência física e psicológica e tratamentos desumanos. Também pela Terceira Convenção, foram instituídos deveres sanitários aos prisioneiros, garantindo-lhes condições dignas de alimentação e higiene, do respeito à religião do prisioneiro, à sua liberdade e práticas de professar sua fé.

- d. Quarta Convenção de Genebra (1949): Definiu a proteção dos civis em períodos de guerra, não mencionada nas demais convenções. Esta retratou em complementar as outras, convertendo-se em um marco. Determinou a desautorização do sequestro, do uso de prisioneiros como escudos humanos, além de proibir agressão física e danos aos bens dos civis. Proibiu também punições coletivas que pudessem ser executadas em períodos de guerra.

Em janeiro de 1951 o Estatuto dos Refugiados pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, em seu artigo 6.II.A, o qual determina a proteção àquela pessoa que, por eventos ocorridos antes do 1º de janeiro de 1951 que, esteja perseguida por motivo de raça, opiniões políticas, religião, grupo social ou nacionalidade, esteja fora do seu país de origem e em razão deste temor, não deseja valer-se da proteção do país, ou além, que não tenha a nacionalidade e estava fora do país cuja moradia possuía em razão de tal acontecimento, por isso, em motivo ao temor deferido, não deseja retornar ao seu país.

O referido estatuto resguardava apenas as pessoas que se tornaram refugiados em consequência de acontecimentos ocorridos somente na Europa e antes de 1951. Porém, ao longo dos anos, começaram a surgir diversos grupos não oriundos da Segunda Guerra Mundial, tais como os da América Central e África, imprescindíveis a sua proteção, cuja limitação da Convenção não lhes encaixavam ao conceito de Refugiado, carecendo, portanto, da devida proteção destes novos grupos. (PAMPLONA; PIOVESAN, 2015).

Com a aprovação, em 1966, do Protocolo Adicional Relativo à Convenção de Genebra de 1951 foi ampliada aos novos grupos de refugiados, abolindo as restrições geográficas e temporais. Segundo Pamplona e Piovesan (2015), a Convenção também estabelece o estatuto jurídico do refugiado, ou seja, contém os direitos essenciais que lhes devem ser reconhecidos: direito ao emprego remunerado e ao bem-estar, o direito de adquirir documentos como carteira de trabalho, identidade, documento de viagem e o direito à transferência de bens para outro país. Atualmente, a convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados já foi ratificada por 147 países e constitui o principal parâmetro para ação internacional para as crises humanitárias em todo o mundo. (MESSIAS, 2016).

Cabe ressaltar que a Convenção consagra o Princípio *non-refoulement*, princípio básico do Direito Internacional, o qual consiste na proibição da devolução ou regresso forçado (rechaço) do refugiado ou solicitante de refúgio nos termos do art. 33: “Nenhum dos Estados Partes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude

de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”.

Mesmo com o avanço feito pela criação e aplicação dessas leis, as determinações da Convenção precisaram ser estendidas por meio de protocolos, para atingir diferentes problemas e variantes possíveis do direito internacional e da prática da guerra, que sofreu várias distorções ao longo do século XX.

- a. Protocolo I (1977): Visou beneficiar, regularizar e assegurar a proteção de vítimas de conflitos Armados Internacionais, definindo-os de maneira a serem diferenciados de outras vítimas de guerra. O protocolo é aplicado a conflitos entre Estados independentes e soberanos;
- b. Protocolo II (1977): Reconheceu garantia e proteção de vítimas de conflitos armados não internacionais (Guerras Civis), no interior de Estados Independentes e Soberanos;
- c. Protocolo III (2005): Instituiu novo emblema para as forças de paz e socorro, o cristal vermelho, que foi adicionado aos já existentes: A Cruz Vermelha e Crescente Vermelho. Esse último protocolo entrou em vigor em 2007.

Após 2005, as Convenções de Genebra continuam com a formatação apresentada, sendo parte do Direito Internacional e do esforço da humanidade em trilhar em direção à regulação, redução ou mesmo erradicação da guerra como maneira de solucionar disputas entre humanos e suas estruturas de organização. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que seja considerado um perigo à segurança do país, no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito específico grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

Já a Declaração de Cartagena (1984) expandiu a definição do termo refugiado, estabelecido na Convenção de 1951, devido a conflitos civis ocorridos na região que gerou a saída de diversas pessoas, de motivos diferentes dos refugiados da Europa e África e adequando o termo àqueles da América Latina. Esta Declaração foi resultado dos encontros de representantes governamentais e especialistas de dez países latino-americanos em Cartagena de Índias, Colômbia, avaliando a situação de refugiados na América Latina. Ela estabeleceu os conceitos básicos dessa questão e lançou o termo “violação maciça de direitos humanos” como elemento da definição mais ampla de refugiado.

Na ocasião do décimo aniversário da Declaração de Cartagena, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994) forneceu mais uma compreensão inovadora acerca da proteção específica de deslocados internos ao afirmar que o deslocamento é causado principalmente pela violação de direitos humanos, reconhecendo claramente convergências entre os sistemas internacionais de proteção da pessoa humana e enfatizando sua natureza complementar. (BARRETO; LEÃO, 2010).

Essa declaração considera como refugiado aquelas pessoas:

Que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (BARRETO; LEÃO, 2010).

De acordo com ACNUR (2018b), em 19 de setembro de 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) adotou um conjunto de compromissos para aperfeiçoar a garantia de proteção de refugiados e migrantes. Esses são conhecidos como a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes. Esta Declaração tem como base reconhecer que o mundo enfrenta um nível sem precedentes de mobilidade humana: em sua maior parte positiva, enriquecedora e voluntária. Ela reconhece, entretanto, que o número de pessoas forçadas a saírem de suas residências está em um nível historicamente elevado. Números crescentes de refugiados e migrantes deslocam-se em circunstâncias, nas quais suas vidas estão em risco e a sua recepção é excedente para os países na linha de frente.

Ao adotar a Declaração, conforme ACNUR (2018b), os 193 Estados-membros da ONU declararam profunda solidariedade com pessoas forçadas a fugir, reafirmaram seus deveres para respeito pleno aos direitos humanos de refugiados e migrantes e prometeram apoio robusto a países afetados por grandes movimentos de refugiados e migrantes.

Segundo o ACNUR (2018b), um novo marco regulatório mundial sobre deslocamento forçado foi posto em pauta na Assembleia Geral da ONU, em Marrocos, em dezembro de 2018, por meio do Pacto Global para Refugiados, o qual o Brasil é signatário. Esse pacto teve como objetivos abrangentes: aliviar pressões nos países de acolhimento; aprimorar a autossuficiência dos refugiados; expandir soluções de países terceiros; apoiar condições nos países de origem para o retorno em segurança e com dignidade.

Caldeira (2014) afirma que a Declaração de Cartagena é um instrumento regional não vinculante elaborado naquela cidade em 1984 e tem como foco a proteção e os desafios humanitários enfrentados por refugiados. Ela é conhecida por expandir a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 e já foi confirmada pela ONU, Organização dos Estados Americanos e adotada pela legislação nacional de 14 países. Durante três décadas, a Declaração tem provado ser um instrumento altamente efetivo nas respostas aos diferentes desafios por seu caráter flexível, pragmático e inovador.

#### **4 | LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO NACIONAL E A QUESTÃO SOCIAL**

O Brasil, segundo Barreto (2010), foi o pioneiro na América do Sul a formular leis nacionais próprias ao assunto e o primeiro a aderir ao regime internacional para refugiados. O país dispõe aos que deixaram seus países de origem à devida proteção jurídica, desenvolvendo um papel importante na sociedade internacional, uma vez que, foi um dos primeiros dentre os Estados do Cone Sul a ratificar a Convenção de 1951. O Brasil demonstrou compromisso referente à proteção internacional dos refugiados,

quando ratificou e recepcionou a Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967.

O país possui como base jurídica à proteção do refugiado, além dos instrumentos internacionais relativos aos refugiados presentes na Constituição Federal de 1988, a Lei 9.474/97, além do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em que o Governo do Brasil comprometeu-se, conforme art. 48 da referida lei (GALVÃO, *et al.*, 2014).

Segundo a Lei 9.474/97, no seu Artigo nº 1º:

– Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

(...)

III – devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Além disto, segundo a Lei 9.474/97, o refugiado pode obter documentos, trabalhar, estudar, exercer os mesmos direitos que qualquer estrangeiro devidamente legalizado no Brasil. A Lei brasileira sobre refúgio é considerada, dentre as legislações existentes, como a mais inovadora e moderna em relação à causa humanitária dos refugiados, tendo em vista os programas e propostas realizadas para aprimorar a proteção destes grupos que se encontram numa situação de vulnerabilidade. Com esta lei, o Brasil adotou uma definição ampla de refugiado decorrente da Declaração de Cartagena que considera refugiado pelo Brasil todo indivíduo, nos termos do art. 1ª, III, que devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (GALVÃO *et al.*, 2014).

O Brasil instituiu na Constituição Federal a dignidade da pessoa humana (art. 1º), a garantia da igualdade de todos (art. 5º), além de reger suas relações internacionais pelos princípios da prevalência dos direitos humanos e da concessão de asilo político. Além disso, por meio da Lei nº 13.445/17, o país pode reconhecer um estrangeiro como apátrida e, após dois anos de residência, naturalizá-lo. Essa é uma legislação vanguardista no cenário mundial, ao reduzir casos de apatridia e facilitar a naturalização brasileira. Formatou também soluções duráveis aos refugiados, reforçando o seu papel voluntário: a integração local, em que o refugiado é acolhido pelo país de destino e é acolhido à sociedade; o repatriamento, em que o refugiado é destinado a retornar ao seu país de origem, quando finalizarem as ocasiões solicitadas; e o reassentamento, em que o refugiado, já acolhido pelo primeiro país de asilo, é relocado para um terceiro país, por razões de saúde, união de famílias, complicações no período de integração, dentre outros fatores. (MOREIRA, 2010).

A lei brasileira de refúgio criou o CONARE, órgão interministerial presidido pelo Ministério da Justiça que lida com a formulação de políticas para refugiados no país,

com a elegibilidade, mas também com a integração local de refugiados. A lei garante documentos básicos, incluindo documento de identificação e de trabalho, além da liberdade de movimento no território nacional e de outros direitos civis. (ACNUR, 2018a).

Em 2012, o Brasil adotou uma cláusula de cessação de refúgio aplicável aos angolanos e liberianos, com base em orientação global expedida pelo ACNUR em junho do mesmo ano. Conforme a portaria do Ministério da Justiça nº 2.650, de outubro de 2012, estes estrangeiros obtiveram residência permanente no país, substituindo o status de refugiado. Isso ocorreu devido a grandes quantidades de pessoas chegarem ao país e precisão de estarem legalizados no Brasil, a fim de conseguir um emprego, com urgência.

Com a finalidade de promover menos burocracia e o refúgio de forma mais assertiva, segundo as condições da solicitação de proteção e amparo, foram criadas novas categorias de residência e simplificados procedimentos para obtenção da residência no Brasil via Lei de Migração nº 13.445/17. O Decreto nº 9.277/18 possibilitou que, a partir de outubro de 2018, os solicitantes podem obter o documento provisório de identidade, garantindo seguridade mínima dos seus direitos enquanto residentes no país.

Pode-se definir que a questão dos refugiados passa pela questão social, pois decorrente ao resultante de conflitos e consequências de guerras, mesmo que anteriores ao sistema capitalista são fenômenos introduzidos ao que envolve disputas de poder.

(...) a “questão social” diz respeito ao conjunto multifacetado das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. A “questão social” expressa desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. (IAMAMOTO, 1998).

A questão social problematiza os entraves colocados pela crise dos modelos conhecidos do Estado providência ou de bem-estar social que, segundo afirma Telles (2001), gera abertura para o problema da justiça social, do papel do Estado e das responsabilidades deste, redefinindo novas diferenciações sociais e desafiando a agenda clássica da universalização dos direitos e da cidadania. Trata das redefinições, sobretudo, da posição do trabalho como única forma de integração e dos riscos de dissociação social apresentados por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto mais amplo da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ACNUR Brasil. **Dados sobre refúgio**. 2018a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio>>. Acesso em: 10 set. 2018.

ACNUR Brasil. **Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes**. 2018b. Disponível em: <<http://www.globalcrrf.org/wp-content/uploads/2018/07/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Nova-Iorque-para-Refugiados-e-Migrantes.pdf>>. Acesso em: set. 2018.

ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.) **O Direito Internacional dos Refugiados**. Uma Perspectiva Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARRETO, L. P. T. F. LEÃO, R.Z. **O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena**. Mini-feature: Brasil. Revista ForcedMigration, Edição 35, julho de 2010. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/disability/FMR35brasil.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018.

BARRETO, L. P. T. F.. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil\\_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%B9ricas-2010.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%B9ricas-2010.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 9.474, De 22 de Julho de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm)> Acesso em nov. 2018.

CALDEIRA, J.P. **A Declaração de Cartagena e a proteção aos refugiados**. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/noticia/a-declaracao-de-cartagena-e-a-protecao-aos-refugiados>>. Acesso em: nov. 2018.

COSTA, B.F. ; TELLES, G. A política de acolhimento de refugiados: considerações sobre o caso português. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 25, n. 51, dez. 2017, p. 29-46

GALVÃO, V. Amanda Leal, Damásio Norma, Thyanne Cavalcanti, Galvão Vivianny, A Questão dos Refugiados e a Proteção do Direito Internacional Público. **Cadernos Ciências Humanas e Sociais**, Maceió, v. 2, n.2, p. 55-72, Nov. 2014

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo, Cortez, 1998.

JUBILUT, Lílíana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro** - São Paulo: Método, 2007. 240p.: Apêndice

MESSIAS, J. F. A inclusão e a questão dos refugiados no brasil e no mundo. **Anais do III Seminário Internacional de Integração Étnico-Racial e as Metas do Milênio**. São Paulo, v.1, n.3, p. 78–92, 2016.

MOREIRA, Julia B. **Redemocratização e direitos humanos: uma política para refugiados no Brasil**. Rev. bras. polít. int. Brasília, v. 53, n. 1, p. 111-129, julho de 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292010000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 09 set. 2018.

PAMPLONA, D.A; PIOVESAN, F., O. Instituto do Refúgio no Brasil: Práticas Recentes, **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v.17, n. 17, p. 43-55, 2015.

SILVA, Bruno Izaías da Silva. **Convenções de Genebra**. Acesso em: <<https://www.infoescola.com/historia/convencoes-de-genebra/>>. Acessado em: 15 set. 2018.

TELLES, V. **Cidadania e pobreza**. Disponível em: <<http://www.veratelles.net/2013/04/01/cidadania-e-pobreza/>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

TOKARNIA, Mariana. – Agência Brasil. Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/brasil-e-o-segundo-pais-que-mais-recebe-refugiados-venezuelanos-diz-acnur>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

## A INSERÇÃO DOS REFUGIADOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: UM DEBATE SOBRE AS POSSIBILIDADES DE INGRESSO

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data de submissão: 03/04/2020*

### **Carla Juliana Biesdorf**

Universidade Federal de Santa Maria  
Santa Maria – Rio Grande do Sul  
<http://lattes.cnpq.br/5777013013760748>

### **Fabio Jardel Gaviragui**

Universidade Federal de Santa Maria  
Santa Maria – Rio Grande do Sul  
<http://lattes.cnpq.br/1092708573354404>

### **Rosane Janczura**

Universidade Federal de Santa Maria  
Santa Maria – Rio Grande do Sul  
<http://lattes.cnpq.br/4504175220715498>

### **Tatiana Almeida Andrade Moreno**

Universidade Federal de Alagoas  
Maceió – Alagoas  
<http://lattes.cnpq.br/4317206945356508>

**RESUMO:** Esse trabalho tem por objetivo analisar as formas de ingresso, em sete Universidades Federais brasileiras, oportunizadas para pessoas em situação de refúgio. Utilizou-se como metodologia a pesquisa documental e bibliográfica, analisando dados seguros na internet, no

período de maio a setembro de 2018. A situação de refúgio tem expressões da questão social, objeto de trabalho do assistente social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Refugiados. Universidades Federais Brasileiras. Questão Social. Serviço Social.

### INSERTING REFUGEES IN BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITIES: A DEBATE ON THE POSSIBILITIES OF INGRESS

**ABSTRACT:** This study aims to analyze the forms of entry, in seven Brazilian Federal Universities, which are offered to people in situations of refuge. Documentary and bibliographic research was used as a methodology, analyzing secure data on the Internet, from May to September, 2018. The refuge situation has expressions of the social question, object of work of the social worker.

**KEYWORDS:** Refugees. Brazilian Federal Universities. Social Issues. Social Work.

## 1 | INTRODUÇÃO

Mundialmente, o número de migrantes está diretamente relacionado ao número de guerras e aos direitos humanos, cerceados pelo poder local ou por forças dominantes.

E, dentro disso, há uma série interminável de conflitos armados, internos e regionais pelo mundo. As pessoas cruzam as fronteiras do Brasil à procura de uma vida digna, fugindo de guerras, de recessões econômicas ou de perseguições religiosas. A chegada em massa dos imigrantes vem exigindo da comunidade brasileira e dos gestores públicos ações integradas de assistência social, saúde e especialmente de educação. Frente a essa realidade, este trabalho objetiva analisar as formas de ingresso para graduação, em sete Universidades Federais, oportunizadas para pessoas em situação de refúgio, com vistas a conhecer essa realidade.

A condição de refugiado, de forma simplória, é dotada a pessoa que ultrapassa as fronteiras de seu país de origem em busca de segurança, escapando de conflitos e abusos, na qual evidenciam a vulnerabilidade e violações dos direitos humanos. (LIMA, 2017).

O número de refugiados está em franca ascensão no mundo, ultrapassando a taxa de crescimento da população mundial. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2016), 34 mil pessoas são forçadas por dia a migrar, com cerca de 90% desses refugiados recebidos por países em desenvolvimento, os quais já carecem de recursos.

Diante do cenário de migrações forçadas, convém que o refugiado siga sua formação profissional, participando dos contextos sociais ativamente, e assim também definindo laços de amizade e de integração neste novo contexto geográfico. Essa situação de refúgio traz consigo expressões da questão social, objeto de trabalho do assistente social, tanto em relação ao acesso à universidade quanto posteriormente no acesso ao mercado de trabalho.

Importa, para justificar a realização de tal pesquisa, que este trabalho busca apresentar informações e problematizar essa realidade, a fim de que os assistentes sociais possam informar os processos de ingresso em universidades públicas brasileiras, as quais oportunizam a qualificação profissional, acesso à cultura brasileira e, por vezes, com algumas contradições, contribuindo para a “sobrevivência” desses refugiados no Brasil em função do acesso à moradia e alimentação no ambiente universitário.

As universidades públicas brasileiras têm observado e oportunizado o ingresso dessas pessoas que estão em uma realidade distinta da vivida em seus países de origem. Agrega-se, nessa razão, conhecer como essas instituições estão acolhendo esses refugiados, ou seja, quais formas de ingresso nesses espaços tidos de produção e disseminação de conhecimento.

A coleta de dados foi realizada com pesquisa a sítios seguros na internet, bem como de sítios das universidades pesquisadas, no período de maio a setembro de 2018. Os critérios utilizados foram selecionar universidades federais brasileiras, que recebem refugiados reconhecidos pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Toda universidade que não for brasileira e federal foi excluída da pesquisa.

Os editais selecionados para amostra do que está sendo ofertado são das seguintes universidades: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade Federal do ABC (UFABC) e Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

## **2 I REQUISITOS PARA ADMISSÃO E PERMANÊNCIA NA GRADUAÇÃO**

As sete universidades analisadas atendem aos critérios instruídos na Cátedra Cesar Vieira de Mello, da ACNUR, onde são definidas algumas diretrizes de receptividade e acolhimento às pessoas em situação de refúgio no Brasil, conforme Lei nº 9.394/1996, Lei nº 9.474/97 e demais leis vigentes.

Cada universidade propôs seu modo de aceite dos alunos em situação de refúgio, por meio de resoluções e/ou editais. Apesar critérios norteadores estabelecidos pelo CONARE e outros parâmetros legais nacionais, cada uma adotou de forma independente mecanismos de admissão para aceite desses candidatos para graduação. Os principais critérios destas universidades foram:

### **2.1 Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)**

De acordo com a Resolução nº 03/2004, a matrícula de refugiados políticos nos referidos cursos condiciona-se à comprovação de refugiado político pelo CONARE. Somente será aceita a matrícula do refugiado que completou o Ensino Médio no país de origem, até dois anos antes do pleito feito pelo CONARE, ou que completou no Brasil, até dois anos após o referendo do Comitê. O refugiado concorrerá desta forma apenas uma vez.

As solicitações de ingresso de alunos refugiados serão protocoladas pelo Departamento de Registro e Controle Acadêmico, mediante requerimento e apresentação de RG expedido pela Polícia Federal e, deverão ser encaminhadas ao Colegiado de Curso para análise, seleção e decisão.

Requer apresentar: Requerimento (redigido e assinado pelo requerente); Certidão de reconhecimento da condição de refugiado emitida pelo CONARE, contendo a data do reconhecimento (original e cópia nítida); Carteira de identidade expedida pela Polícia Federal do Brasil (original e cópia nítida); Comprovante de regularidade da estada no Brasil (original e cópia nítida); CPF (original e cópia nítida); Certificado de conclusão e histórico escolar do ensino médio (original e cópia nítida); Parecer de equivalência de estudos de Secretaria Estadual de Educação brasileira, no caso de conclusão do ensino médio no exterior (original e cópia nítida); No caso de o requerente ter realizado o Ensino Médio fora do Brasil, deverá apresentar parecer de equivalência, emitido por Secretaria de Estado de Educação; Em situação de o requerente não possuir documentação, será necessário que

o CONARE ateste sobre sua escolaridade. No caso do requerente ter sido antes aluno de curso universitário, caberá ao Colegiado de Curso analisar a documentação e proceder às devidas avaliações, com vistas à concessão de dispensa de atividades curriculares.

## **2.2 Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)**

Conforme o Edital Nº 08/2018, requer apresentar o preenchimento integral da ficha de inscrição <http://www.uftm.edu.br/graduacao/uberaba/outros-ingressos>; Envio dos documentos digitalizados para o e-mail: [ingresso@uftm.edu.br](mailto:ingresso@uftm.edu.br), contendo: a) Atestado de comprovação da situação de refugiado emitido pelo CONARE; b) Documentação comprobatória de conclusão do Ensino Médio ou equivalente, acompanhada de Parecer de Equivalência emitido pela Secretaria de Estado de Educação, caso os estudos tenham sido realizados fora do Brasil.

Das documentações necessárias: Certificado de Conclusão do Ensino Médio, caso este não esteja incluído no Histórico Escolar ou para candidatos que tenham concluído o Ensino Médio pela nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) (original e duas cópias). Caso tenha concluído o Ensino Médio no exterior: original e duas cópias legíveis do Parecer de equivalência de estudos emitido pela Secretaria Estadual de Educação e da publicação da equivalência no Diário Oficial; Para candidatos estrangeiros: registro nacional de estrangeiros (RNE) expedido pela Polícia Federal e passaporte com visto temporário válido de estudante (original e cópia); Documento que comprove o grupo sanguíneo (uma cópia); Comprovante de endereço recente (uma cópia); Duas fotos recentes, tamanho 3x4.

## **2.3 Universidade Federal do Paraná (UFPR)**

Segundo o Edital Nº 02/Prograd (Pró-reitoria de graduação) Acesso Migrantes E Refugiados/2018, o interessado deve demonstrar conhecimento da Língua Portuguesa, sendo desejável nível equivalente ao Certificado de proficiência da língua portuguesa (Celpe-Bras) Intermediário. A solicitação, bem como posterior registro ao curso, deve ser feita pessoalmente junto aos órgãos competentes, ou através de procuração do interessado com firma reconhecida em cartório, que deve ser anexada ao processo. Os requerentes aprovados que efetuaram seu registro acadêmico deveriam são convocados a participar do Curso de Acolhimento Linguístico e Acadêmico, organizado pelo Projeto Português Brasileiro para Migração Humanitária, realizado no período de 04/02/2019 a 16/03/2019.

Após o início do ano letivo de 2019, os alunos aprovados pelo presente Edital devem, obrigatoriamente, reportar-se mensalmente ao professor-tutor ou colega-tutor, que será indicado pela Coordenação do curso respectivo, e devem frequentar a disciplina Português como Língua de Acolhimento para Fins Acadêmicos, que lhe será indicada pelo

Projeto Português Brasileiro para Migração Humanitária.

Para ingressar, requer apresentar os seguintes documentos: Formulário próprio bilíngue, em português e em espanhol, francês ou inglês, preenchido e assinado (modelo anexo II); Histórico escolar com especificação das disciplinas e duração do curso, carga horária de cada disciplina, graus, conceitos de aprovação ou comprovação de créditos obtidos em cada disciplina, ou prova do cumprimento do currículo, se disponível, ou qualquer documento que comprove a sua condição de estudante de curso de graduação no exterior; Documento de identidade (RNE, passaporte ou equivalente); Cópia da solicitação de refúgio ou visto humanitário com reconhecimento pelo CONARE, Conselho Nacional de Imigração (CNIg) ou outro órgão competente; Cópia do documento da Receita Federal do Brasil, emitindo um número de inscrição no CPF; Os documentos exigidos e disponíveis deverão ser apresentados em fotocópia autenticada ou em conformidade com o Decreto nº 8.660/2016 e regulamentado pela Resolução CNJ nº 228, de 22 de junho de 2016, no que se aplicar; Os documentos que irão instruir o processo, redigidos em língua estrangeira, deverão ser traduzidos por tradutor público juramentado; Serão aceitos documentos fonte nos idiomas: português, espanhol, francês, inglês, italiano e alemão; O requerente deverá justificar a indisponibilidade de obtenção de documentos, da fotocópia autenticada, do serviço consular no seu país de origem ou do apostilamento, ou a impossibilidade de obter a tradução juramentada por restrições financeiras ou por sua condição migratória (nos termos das convenções internacionais sobre o tema, Lei 9 e do ofício CONARE/MJ 416/2014).

O requerimento deverá ser entregue pessoalmente na Sala do Projeto de Extensão “Refúgio, Migrações e Hospitalidade”, integrante do Programa Política Migratória e Universidade Brasileira, no Setor de Ciências Jurídicas, afirmando qual o curso pretendido e acompanhado de toda a documentação disponível e com informações para contato pessoal com o requerente.

No ato do recebimento da documentação, será fornecido ao interessado um comprovante e serão informados a data e o horário da entrevista que fará com a equipe de Psicologia (Projeto Migração e Processos de Subjetivação). A prova escrita de nivelamento linguístico de português foi marcada para todos os candidatos para o dia 15 de agosto de 2018, às 14h, no anfiteatro 1000, no prédio Dom Pedro I (Reitoria/UFPR).

#### **2.4 Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)**

De acordo com a Resolução nº 041/2016, serão aceitos imigrantes ou refugiados que tenham: I - Concluído estudos de ensino médio ou equivalente no país de envio, ou em outro país onde residiram. II- Sido impedido de prosseguir no ensino técnico ou superior no país de envio, ou em outro país onde residiram, pelo motivo da imigração, ou que já tenham concluído os estudos equivalentes e não tenha interesse na revalidação de diploma.

Não será admitido no programa o imigrante que finalizou o ensino médio regular ou superior no Brasil. O edital poderá ser acessado pelo refugiado a qualquer tempo e pelo imigrante no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da concessão de residência no Brasil.

O imigrante ou refugiado que pretenda ingressar na UFSM deverá formular requerimento para participar do presente edital, via processo administrativo aberto no Protocolo Geral, dirigido à Pró Reitoria de Graduação (PROGRAD)/Coordenadoria de Planejamento Acadêmico e apresentar os seguintes documentos: A documentação comprobatória da condição de refugiado, expedida pelo CONARE, para o solicitante em estado de refugiado; O protocolo de solicitação de refúgio expedido pela Polícia Federal, acompanhado da comprovação de vulnerabilidade nos termos do inciso IV; RG de estrangeiro com residência provisória ou permanente expedida pela Polícia Federal ou documento equivalente, como CPF, Carteira de Trabalho ou Passaporte, para o imigrante fora da categoria de refugiado; Comprovação de estudos equivalentes para o ingresso no Ensino Superior ou Técnico, conforme artigo 10º infra. No requerimento, o imigrante ou refugiado deverá indicar o curso de sua preferência, podendo escolher dois cursos em ordem de preferência. A solicitação pode ser feita no seu idioma e requer informar e-mail; A comprovação da escolaridade pode ser feita através de documentação que será avaliada por Comissão Técnica designada pela PROGRAD.

Quando não for possível a apresentação de documentos comprobatórios de escolaridade para ingresso no ensino superior, o interessado deverá realizar o ENEM e apresentar os requisitos exigidos para certificação do exame como Ensino Médio, quais sejam: Indicar a pretensão de utilizar os resultados de desempenho no exame para fins de certificação de conclusão do Ensino Médio, no ato da inscrição, bem como a Instituição Certificadora; Possuir no mínimo 18 (dezoito) anos completos, no caso de ingresso no ensino superior, na data da primeira prova de cada edição do exame; Atingir o mínimo de 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos em cada uma das áreas de conhecimento do exame; Atingir o mínimo de 500 (quinhentos) pontos na redação.

## **2.5 Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**

Conforme o Edital De Seleção Para Ingresso Nos Cursos De Graduação De Pessoas Em Situação De Refúgio 2019/1, o estudante nas condições de solicitantes de refúgio requer a apresentação de documentação comprobatória emitida pelo CONARE, além de necessitarem comprovar a conclusão da escolaridade do Ensino Médio Completo ou seu equivalente, conforme artigo 2º, inciso III da Decisão nº 366/2015 do CONSUN. É permitida a inscrição em apenas uma opção de curso, unicamente dentro das possibilidades elencadas.

Cada curso de graduação possui seu critério de seleção, que pode conter um ou mais destes critérios; na totalidade ou nivelados em distintas pontuações e percentuais

de cada critério elencado: a) Prova escrita; b) Prova prática; c) Entrevista seguindo roteiro comum a todos os candidatos; d) Carta de intenções com justificativa para a candidatura ao curso pretendido.

Dos documentos necessários, requer apresentar: Requerimento padrão de inscrição, devidamente preenchido e assinado, conforme modelo disponível no site da Pró-reitoria de Graduação da UFRGS, Disponível em: <http://www.ufrgs.br/prograd/processos-seletivos/ingresso-de-refugiados>; Cópia do RNE ou do Documento Provisório de Identidade de Estrangeiro, dentro do prazo de validade; Cópia do Atestado expedido pelo CONARE que comprove a situação de refugiado ou protocolo de solicitação de refúgio ou ainda comprovação do visto humanitário, emitido pelo CNIg, dentro do prazo de validade; Cópia da documentação comprobatória de conclusão de Ensino Médio, que poderá ser: a) Certificado de Conclusão do Ensino Médio, seja na modalidade de ensino Regular, seja na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, reconhecidos pelo órgão público brasileiro competente; OU b) Certificado de Conclusão do Ensino Médio expedido no exterior acompanhado de parecer de equivalência emitido por secretaria de estado de educação brasileira; OU c) Certificação de conclusão pelo ENEM (certificado de conclusão com base no resultado); OU d) Certificação de conclusão pelo Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos ou de exames de certificação de competência ou ainda de avaliação de jovens e adultos, realizados pelos sistemas estaduais de ensino brasileiros; OU e) Certificado de Conclusão do Ensino Médio validado pelo CONARE; OU f) Diploma de Ensino Superior reconhecido no Brasil na forma da Lei; OU g) Documentação comprobatória de Ensino Superior validada pelo CONARE; OU h) Certificado de Conclusão do Ensino Médio expedido no exterior acompanhado de Protocolo de solicitação de equivalência de estudos em secretaria de estado de educação brasileira; Carta de Intenções, com a justificativa para a Candidatura ao curso pretendido (apenas para os cursos que tenham como critério de seleção a análise da Carta de intenções, conforme elencado no item 5.5 deste edital).

Quando não for possível a apresentação de documentos comprobatórios de escolaridade, poderá comprovar por outros meios de prova, conforme estabelece o parágrafo único do Art. 2º da Decisão nº 366/2015 do CONSUN.

## **2.6 Universidade Federal do ABC (UFABC)**

De acordo com o Edital nº 167/2017, a Admissão é feita unicamente com base nas notas do ENEM no exercício de 2017. Deverão apresentar documentação comprobatória do CONARE ou apresentação do protocolo de solicitação de refúgio, conforme os procedimentos da Lei nº 9.474/97.

A caracterização da situação de Vulnerabilidade Econômica para Refugiados ou solicitantes de refúgio considerará os mesmos parâmetros de renda familiar exigidos nas

modalidades de concorrência L1, L2, L9 e L10 (de renda familiar bruta até 1,5 salário mínimo).

Os documentos em língua estrangeira deverão estar acompanhados da respectiva tradução oficial. Dos documentos, querer apresentar: Uma cópia legível do Histórico Escolar do Ensino Médio; Uma cópia legível do Certificado de Conclusão do Ensino Médio; Uma cópia legível da Certidão de Nascimento ou Casamento; Uma cópia legível do Comprovante de Inscrição no CPF - dispensável, se constado o número na Cédula de Identidade; Uma fotografia 3x4 recente; Os documentos deverão ser entregues em fotocópia simples; O candidato aprovado que realizou estudos equivalentes ao Ensino Médio, no todo ou em parte, no exterior, deverá constar o parecer de equivalência de estudos obtido em Secretaria de Educação Estadual ou Distrital.

## **2.7 Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)**

Segundo o Edital Prograd nº 010 e a Resolução nº. 71, para ingresso é necessário que sejam portadoras de documentação comprobatória emitida pelo CONARE. A avaliação para ingresso é feita por meio da utilização dos resultados do ENEM. De forma complementar, solicitam ao candidato documentos específicos para os alunos refugiados interessados a ingressarem nas respectivas universidades, dependendo da solicitação de cada curso.

Da documentação, solicitam a entrega de: Ficha de Inscrição, devidamente preenchida e assinada, conforme modelo contido no anexo do edital; Documentação comprobatória de conclusão de estudos equivalentes ao Ensino Médio, acompanhada de parecer de equivalência emitido por Secretaria de Estado de Educação, caso os estudos tenham sido realizados fora do Brasil; Atestado expedido pelo CONARE que comprove sua situação de refugiado; Quando não for possível a apresentação de documentos comprobatórios de sua escolaridade, será permitida ao refugiado a comprovação por outros meios de prova em direito permitidos, inclusive mediante atestado fornecido pelo CONARE; Candidato deverá informar obrigatoriamente seu número de inscrição do ENEM.

## **3 | CRITÉRIOS SELETIVOS ADOTADOS E A ATUAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NO PROCESSO DE INCLUSÃO DOS REFUGIADOS**

Dentre cada critério exposto em edital ou resoluções da própria instituição de ensino pública, é possível destacar de cada universidade:

| Universidade  | Nº vagas | Critério de seleção e observações   |
|---------------|----------|---|
| UFMG          | 126      | Cada Colegiado de Curso de Graduação definirá o nº de vagas para matrícula especial de refugiados políticos, critérios de seleção, com aprovação da Câmara de Graduação e mínimo de uma vaga por curso. |
| UFTM          | 23       | Uma vaga para cada curso listado no edital.   |
| UFPR          | 63       | Não especifica o procedimento adotado para tais vagas para cada curso que está ofertando a vaga.  |
| UFSM          | *        | Reservado até 5% das vagas, respeitando o cômputo geral das vagas ociosas na instituição e respectiva aprovação do Colegiado do Curso.  |
| UFRGS         | 52       | A relação de quantidade de vagas é variável de acordo com o respectivo curso ofertante.   |
| UFABC         | 12       | Não especifica o procedimento adotado para tais vagas para cada curso que está ofertando a vaga.  |
| UFSCar        | 65       | Os candidatos inscritos concorrerão, anualmente, a uma única vaga em cada opção de curso de graduação presencial.   |
| Mínimo total: | 341      |   |

Tabela 1 - Quantidade de vagas ofertadas das sete Universidades Federais em análise – Coletado dos editais e resoluções – 2018. \*sem informação

Fonte: Elaborada pela autora.

Por tratar-se de vagas mínimas ofertadas, não foram encontradas na UFSM quantas vagas efetivamente foram preenchidas, bem como as vagas ofertadas para os anos de 2017 e 2018.

Todas as universidades, tal qual para receber um aluno para graduação, solicitam meios que comprovem a conclusão do ensino médio. Para refugiados, algumas universidades não têm cobrado os mesmos procedimentos de um cidadão brasileiro. Das instituições de ensino pesquisadas, apenas a UFSCar e a UFABC cobram, dentro das diretrizes dos seus editais, o ingresso apenas por meio da nota do ENEM. Demais universidades pesquisadas flexibilizam o ingresso à universidade com a comprovação da conclusão do ensino médio dos seus respectivos países, desde que validados com parecer de equivalência emitida pela Secretaria Estadual ou Distrital de Educação. Cabe destacar que, além da comprovação de conclusão do ensino médio, em cada curso de graduação na UFRGS o estudante apto à vaga disponível para refugiado possui uma forma distinta de classificação, contendo prova escrita e/ou prática e/ou entrevista e/ou por meio de carta de intenções, com nivelamento próprio.

Da documentação necessária para o ingresso de universitários, cada universidade possui sua maneira de coleta das informações e apresentação dos documentos comprobatórios, para posterior aceite à vaga ofertada. De forma distinta, a UFSM permite que a solicitação de ingresso possa ser feita na língua nativa do solicitante. Na UFPR, o formulário requer que seja bilíngue, em português e em espanhol, francês ou inglês, com tradução juramentada. Já a UFABC, solicita que os documentos que não estejam em português sejam seguidos de respectiva tradução oficial. Demais instituições de ensino não apontam a obrigatoriedade da apresentação em português dos requerimentos

preenchidos, com os dados do solicitante e/ou ao menos os documentos em língua estrangeira com a respectiva tradução para o português.

Pela apresentação da solicitação de ingresso, UFMG, UFPR, UFSM e UFRGS cobram a presença do candidato no ato do protocolo documental inicial. Destas, apenas a UFSM não apresenta no seu edital o local de apresentação dessa documentação. UFSCar solicita o envio por meio de correio via aviso de recebimento. A UFTM menciona que as inscrições sejam feitas pelo seu site e a UFABC através do procedimento padrão do SISU.

Quanto à língua exigida para o processo e realização da graduação, o Celpe-Bras é apenas cobrado pela UFPR e UFMG (exceto nos cursos de biblioteconomia, aquacultura e dança). Na UFSM e UFTM nos seus editais não apontam a comprovação de proficiência ou fluência na língua portuguesa. UFRGS, no seu critério de avaliação para ingresso, flexibiliza as provas avaliativas, dependendo a graduação, de que seja feita em espanhol, inglês ou português, por mais que as aulas venham a ser proferidas na língua portuguesa. Demais universidades utilizam, a fim de critérios de desempate dos candidatos, o conhecimento da língua portuguesa ou subtemde-se que há a habilidade, ao menos da modalidade de escrita e leitura, no conhecimento da língua portuguesa ao terem realizado o ENEM. Além disso, de forma complementar, a UFPR solicita que o aluno frequente regularmente a disciplina Português como língua de acolhimento para fins acadêmicos.

Ao observar a atuação profissional de assistente social, em nenhum edital foi encontrada qualquer menção especificamente. Segundo Mocelin e Silveira (2018), somente esses dispositivos legais (editais e resoluções) não são suficientes para que o compromisso social da universidade seja assegurado, sendo que o contexto social no qual grande parte dessa população manifesta formas diversas de expressão da questão social. Faz-se necessário um conjunto articulado de políticas sociais que possibilitem a permanência do refugiado na universidade e conclusão do curso.

Os assistentes sociais poderiam contribuir com as entrevistas iniciais, para acolher os interessados em estudar na universidade, por meio da escuta sensível ouvir a história de cada um e, inclusive, através deste relato colaborar com parecer comprovando o histórico estudantil no país de origem, no caso dos refugiados que não possuem os documentos comprobatórios. Ao observar a realidade da UFSM, a pró-reitoria de assuntos estudantis conta com assistentes sociais que estão em contato com o refugiado apenas para assistência estudantil, a qual é procurada quando o aluno não mais consegue manter-se na universidade. É concedida moradia estudantil e alimentação no restaurante universitário, porém, não é suficiente. Os refugiados, assim como os brasileiros, necessitam de roupas, materiais de estudo, medicamentos e itens de subsistência que não são contemplados pela assistência estudantil.

Segundo Mocelin e Silveira (2018), refletir sobre a permanência dos estudantes em vulnerabilidade social nas instituições de ensino superior, as quais têm como tradição serem ocupadas pela elite brasileira, detentora do capital, é uma resistência. Os desafios

são de ordem psicológica, cultural, religiosa, geográfica, econômica, social, que ameaçam o direito à educação e a permanência durante a trajetória na universidade.

Há uma preocupação evidente da necessidade de oferta de vagas em universidades federais para oportunizar formação acadêmica e, conseqüentemente, gerar melhores condições de empregabilidade para esta população que está se inserindo a realidade local.

Entretanto, os editais não definem ajuda de subsistência, condições de ofertas de moradia e alimentação, enquanto a realização da graduação, visto que na maioria dos solicitantes e com reconhecimento de refúgio adentram ao país com baixíssimos meios para subsistência, por terem abandonado boa parte de seus bens no seu país de origem. Por esta razão, faz-se ainda mais necessário a atuação do assistente social para proporcionar meios legais de inserção completa de direitos a estas pessoas ingressantes ao Brasil.

## REFERÊNCIAS

ACNUR Brasil. **Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates** Nº 11, Dezembro de 2016. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-11\\_Ref%C3%B4gio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-11_Ref%C3%B4gio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LIMA, J.B.B. *et al.* **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)** Brasília: Ipea, 2017.

MOCELIN, C. E. SILVEIRA, C.S.B. Do refúgio ao acesso à educação superior no Brasil: o caso da Universidade Federal de Santa Maria. In.: OLIVEIRA, T.D. (org.) **Desenvolvimento, tecnologias e educação: diálogos multidisciplinares**. Curitiba: Editora CRV, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC (UFABC). **Fundação Universidade Federal do ABC. EDITAL Nº 167/2017**. Ingresso nos Bacharelados Interdisciplinares em 2018. Disponível em: <<http://prograd.ufabc.edu.br/sisu/documentos-refugs>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). **Resolução n. 03/2004, de 19 de agosto de 2004**. Disponível em: <<https://www2.ufmg.br/drca/drca/home/graduacao/refugiados-politicos>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). **EDITAL Nº 02/PROGRAD ACESSO MIGRANTES E REFUGIADOS/2018 Processo nº 23075.033397/ 201885**. Disponível em: <<http://www.prograd.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2018/06/Edital-Migrantes-e-Refugiados.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **Requerimento**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/prograd/requerimento-ingresso-de-refugiados>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM). **Resolução nº 041/2016**. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/arquivos/uploaded/editais/a185152b-22a9-4a1e-a290-f401c3b0d14d.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCar). **Edital**. Disponível em: <[http://www.prograd.ufscar.br/cursos/ingresso-na-graduacao/copy\\_of\\_Edital\\_0102018\\_ProGrad\\_Refugiados2019.pdf](http://www.prograd.ufscar.br/cursos/ingresso-na-graduacao/copy_of_Edital_0102018_ProGrad_Refugiados2019.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO (UFTM). **Edital nº 08/2018/dpsd/uftm 24 de agosto de 2018**. Disponível em: <<http://www.uftm.edu.br/ultimas-noticias/1012-prorrogadas-as-inscricoes-do-processo-seletivo-para-ingresso-de-refugiados-na-graduacao>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

## A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO: POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM DEBATE

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data de submissão: 01/04/2020*

### **Giuliana Barbosa da Rocha**

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa - PB

<http://lattes.cnpq.br/3717403473149568>

### **Maria de Lourdes Soares**

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa – PB

<http://lattes.cnpq.br/6173596922742991>

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivos:

1) analisar as produções sobre população em situação de rua nos anais da Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP); 2) identificar as principais denominações, conceitos e caracterização desse segmento populacional; e 3) verificar quais temáticas estavam presentes nas produções e a maior incidência no que se refere a essa população. Em termos metodológicos, tipifica-se a pesquisa bibliográfica, como procedimento, se optou pela análise dos anais da JOINPP estabelecendo um recorte investigativo temporal entre os anos de 2013 e 2017. E a partir desse procedimento de coleta de dados, foi realizada

a apreciação através do que se denomina Estado da Arte, recorrendo a metodologias de natureza qualitativa e quantitativa. Destarte, os principais achados investigativos foram o Serviço Social como a área de conhecimento, nos anais produzidos nas 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> JOINPP que compreende respectivamente os períodos de 2013, 2015 e 2017, que indicam que a produção sobre a população em situação de rua são principalmente publicações de assistentes sociais que perpassam o campo da política de assistência social.

**PALAVRAS-CHAVE:** População em Situação de Rua. Serviço Social. Questão Social

### THE PRODUCTION OF KNOWLEDGE: POPULATION IN STREET SITUATION IN DEBATE

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the productions about homeless people, to identify the main denominations, concepts and characterization of homeless people; to verify which themes were present in the productions and the highest incidence regarding to this population segment. In methodological terms, bibliographic research is typified, and as procedure, the analysis of the annals of the International Public Policy Journey was chosen,

establishing a temporal investigative cut between the years 2013 and 2017. From this data collection procedure, an evaluation was made through what is called the State of the Art, using qualitative and quantitative methodologies. Therefore, the main investigative findings were social service as the area of knowledge, in the annals produced on the 6<sup>th</sup>, 7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> JOINPP (International Public Policy Journey), which comprises the periods of 2013, 2015 and 2017, respectively, which indicated that the production on the homeless population they are mainly publications by social workers that pass over the social assistance policy field

**KEYWORDS:** Homeless Population, Social Work, Social Issues

## 1 | INTRODUÇÃO

Apesar de vigorar uma corrente majoritária entre os pesquisadores nacionais e internacionais sobre o surgimento do fenômeno que denominamos população em situação de rua, como um segmento que se refere à sociedade capitalista com suas revoluções industriais, as quais geraram as mudanças sociais oriundas desse novo modelo econômico de produção. Embora o surgimento da sociedade capitalista esteja intrinsecamente ligado à dispersão do fenômeno da população em situação de rua de forma ampla, a existência de pessoas em situação de rua não é restrita a esse fenômeno.

Segundo Stoffels (1977), o aparecimento de pessoas em situação de rua tem raízes históricas na Grécia Antiga, na qual ocorrem relatos da existência de pessoas itinerantes, que habitavam o espaço das ruas. De forma conexa ao espaço urbano, embora não se pudesse considerá-las como parte de um segmento social mais amplo.

Considerando que na Idade Média tínhamos a predominância do modelo feudal e da imponente Igreja Católica com “[...] a compreensão de todos os aspetos da vida humana”. Sendo assim, Deus era o centro de tudo e as condições de vida dos indivíduos era vontade divina. Nesse contexto, os sujeitos em situação de rua surgiram por vontade divina, sendo assim, a desigualdade e pobreza era algo necessário para redimir os pecados e/ou praticar a caridade (STOFFELS, 1977).

Neste período as causas que levavam as pessoas a situação de rua eram a escassez de recursos, os desastres naturais, as doenças, deficiências e adversidades como situação de viúvas e órfãos.

Com o surgimento da sociedade pré-capitalista e a concentração de renda, com a organização do Estado e o surgimento das cidades, a miséria passa a crescer proporcionalmente à riqueza, aumentando o que se denominava de “mendigos” e “indigentes”, ou seja, população em situação de rua como fruto da acumulação capitalista.

O processo denominado por Marx de acumulação primitiva do capital pode ser descrito como um processo que exigiu várias determinações, sendo o “trabalhador livre” uma delas, que só foi possível com a dissolução do modo de produção feudal. Países da Europa, como a Inglaterra, nos séculos XV e começo do século XVI, iniciando a sequência

de transformações econômicas, sociais e políticas que garantiram a sustentação do livre comércio e, posteriormente, o surgimento das primeiras fábricas. Logo, esse é o nosso ponto de partida para as análises propostas.

Nesse contexto – das cidades industriais inglesas – a população em situação de rua fica posta em evidência, dentro de uma sociedade pautada no princípio da individualidade, em que cada sujeito é responsável por si e tendo a obrigação do sustento das suas necessidades básicas de sua família pagas em dinheiro. Assim, os trabalhadores sem condições de suprir essas necessidades passam a ocupar os espaços públicos. E as ruas passam a funcionar como moradia para os miseráveis, os ladrões, as vítimas da prostituição, os órfãos, os velhos, as viúvas e os imigrantes (ENGELS, 2008).

Segundo Silva (2006, p. 75), esta transição entre o feudalismo e capitalismo, a fase de acumulação primitiva de capitais e de preponderância do capital mercantil sobre a produção, com o camponês perdendo sua propriedade e tendo que vender sua força de trabalho nas indústrias na cidade, isto é, na expropriação dos produtores rurais e camponeses e a sua transformação em assalariados, a chamada acumulação primitiva e da indústria nascente foi à base do fenômeno chamado população em situação de rua.

Esta surge no seio do pauperismo generalizado vivenciado pela Europa Ocidental, ao final do século XVIII, compondo as condições históricas necessárias à produção capitalista. Com a industrialização e a urbanização, o número de pessoas nas ruas da Europa aumentou com a presença dos camponeses(as) obrigados(as) ao êxodo e à situação de rua que se tornou cada vez mais uma questão urbana, distinta da pobreza no campo.

No contexto do Brasil, no país-colônia, especificamente, a transição do sistema escravocrata para o capitalismo se assemelhou ao caso da Europa, mantendo as violências sistêmicas caracterizadoras do outro regime e o processo de empobrecimento e o aumento da população de rua.

O surgimento da população em situação de rua segue a mesma lógica baseado nas particularidades do desenvolvimento capitalista brasileiro, marcado por uma urbanização acelerada. Segundo Silva (2009), a expansão da superpopulação relativa, particularmente em sua forma flutuante, devido à redução de postos de trabalho na indústria e do pauperismo ajuda a explicar a expansão do fenômeno no país.

Silva (2009) ressalta que, no período entre 1930, na passagem das atividades econômicas de bases agroexportadoras para um padrão de acumulação produtiva e na constituição de um exército industrial de reserva, nas cidades brasileiras parte da população de origem rural fica ociosa. Fenômeno intensificado na primeira metade do século XX com o êxodo rural e com o processo migratório, impulsionado pelo crescimento industrial. Com o intensificado processo de industrialização do país, principalmente entre as décadas de 1950 e 1980, intensifica-se o processo de urbanização desordenado e excludente e a população de rua, e não somente nas grandes metrópoles.

Com o processo de redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988, direitos foram assegurados a todos os indivíduos sem distinção perante a lei, mas a população em situação de rua, apenas em 2004 tem assegurada as primeiras iniciativas específicas de promoção de direitos em âmbito nacional através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Essa última foi alterada pela primeira vez através da lei nº 11.258/05 em seu parágrafo único que obrigava a criação de programas de proteção sociais direcionadas a PSR. Assim, reafirmava o dever do Estado com essa população (BRASIL, 2011).

Na Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua<sup>1</sup>, realizada entre agosto de 2007 e março de 2008 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 71 cidades do país (23 capitais e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes), 31.922 pessoas, maiores de 18 anos, foram identificadas em situação de rua. Nessa condição, foram consideradas tanto as pessoas que pernoitam em instituições como albergues e casas de passagem, como as que se localizam nas calçadas, praças, rodovias, lugares abandonados, becos e outros (Brasil, 2009).

Diante de tal situação, esse trabalho analisa as produções acadêmicas sobre População em Situação de Rua, adotando como fontes de dados os anais produzidos nas 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> edições da Jornada de Internacional de Políticas Públicas (JOINPP), que compreende respectivamente os períodos de 2013, 2015 e 2017. Tendo como objetivos: 1) identificar as principais denominações, conceitos, caracterização de indivíduos em situação de rua; como 2) verificar quais temáticas estavam presentes nas produções e 3) quais, em maior incidência, envolvem o tema população em situação de rua.

## **2 | DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Procedimentos Metodológicos**

Quanto aos procedimentos metodológicos, se configura como uma pesquisa bibliográfica, onde se optou pela análise a partir do Estado da Arte, tomando por pressupostos as dimensões quantitativas e qualitativas de análise. Segundo Minayo (2004), a pesquisa qualitativa propicia a realização de leituras que possibilitam levantar elementos para análise, discussão e diálogos entre autores que discutem as temáticas que perpassam o objeto deste estudo. E utiliza a pesquisa bibliográfica e análise dos dados objetivos em relação à incidência significativa das temáticas nos anais da Jornada de Internacional de Políticas Públicas (JOINPP).

O levantamento das produções teve como fonte de dados o meio eletrônico<sup>2</sup> disponibilizado pela JOINPP. A pesquisa apresentou um recorte temporal nas edições

1. [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf)

2. <https://www.joinpp.ufma.br/>

2013, 2015 e 2017.

Na pesquisa, primeiramente se constatou uma unidade investigativa correspondente a um universo de 3.946 publicações. Em um segundo momento, foi escolhido os artigos que abarcavam a temática sobre população em situação de rua através de palavras chaves no filtro de busca como: “pessoa em situação de rua”, “centro pop”, “morador de rua” em combinações entre essas.

Por se tratar da produção do conhecimento, a metodologia “Estado da Arte” se constituiu como mais apropriada à apresentação dos dados dos 18 artigos encontrados, de modo a permitir inventariar, mapear e apontar as possíveis tendências que medeiam à produção do material dos anais.

## **2.2 População em situação de Rua: breves considerações**

Do material coletado nos artigos analisados, foi verificado que as nomenclaturas utilizadas para elencar as pessoas em situação de rua perpassam do mendigo ao excluído social, do marginal ao trabalhador precário.

Denominações que foram construídas historicamente e refletem a conjuntura em que foram produzidas, mas que reaparecem cheias de significados diversos, ora reforçando preconceitos, ora como tentativas de compreender de forma mais politicamente correta o fenômeno população em situação de rua.

Portanto, conceituar as pessoas que vivem nos espaços da rua diante de sua heterogeneidade e complexidade não é tarefa fácil. Ressaltamos neste estudo que, não existe uma definição unívoca, porém, para fins instrumentais e de pesquisa, utilizaremos o conceito utilizado na Política Nacional para a População em Situação de Rua que considera,

[...] população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, 2009, p.01).

Essa denominação de Pessoa ou População em Situação de Rua será adotada ao longo desse trabalho, pois concordamos com a reflexão de Silva (2009) ao afirmar que, esse termo rompe com a ideia pejorativa atribuída a esse segmento populacional, pois que essa denominação permite inferir uma condição passageira, e não definitiva ou permanente.

Quanto à caracterização, Silva (2009) aponta que, o fenômeno população em situação de rua pode ser caracterizado por diversos aspectos, entre eles as múltiplas determinações; uma expressão da questão social na contemporaneidade; a localização nos grandes centros urbanos; o preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade às pessoas atingidas pelo fenômeno; as particularidades

vinculadas ao território em que se manifesta, e por fim, a tendência à naturalização do fenômeno.

As múltiplas determinações perpassam a questão da moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas; os fatores biográficos como a dependência química de álcool e outras drogas, rompimentos dos vínculos familiares, doenças mentais, migração,. Além dos desastres de massa e/ou naturais como enchentes, incêndios, terremoto, rupturas de barragens entre outros (SILVA, 2009).

E a “questão social”, analisada a partir de uma perspectiva crítica, pode ser compreendida como reveladora das desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais em que vive a classe trabalhadora na sociedade capitalista e de suas lutas por transformações sociais.

### **2.3 Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP) e a produção sobre População em Situação de Rua (PSR)**

A JOINPP é um evento científico que ocorre a cada dois anos, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, com caráter interdisciplinar e interdepartamental. A primeira edição do evento ocorreu no ano de 2003 com o objetivo básico de estimular a produção do conhecimento, a formação de recursos humanos e democratizar a informação através de debates e experiências entre instituições e pesquisadores na área das políticas sociais em nível nacional e internacional, dessa forma, se tornou um espaço importante para o serviço social.

As edições analisadas formam a sexta edição que ocorreu em 2013 com o tema: “O desenvolvimento da crise capitalista e a atualização das lutas contra a exploração, dominação e a humilhação”, a qual teve 1.275 trabalhos inscritos; a sétima edição ocorreu em 2015, trouxe como reflexão “Para além da crise global: experiências e antecipações concretas” que teve 1.436 trabalhos aprovados e por fim 8ª edição a qual abordou de “1917 – 2017 Um Século de Reforma e Revolução” como tema, e foram aprovados 1.235 trabalhos.

Para realização das análises dos dados partimos do quadro 01, o qual mostra que, entre os 18 artigos encontrados 22,2% foram publicados em 2013; 50% em 2015 e 27,8% em 2017.

A jornada não é um evento específico do serviço social, porém, dentre os 18 achados, apenas 02 não eram específicos do Serviço Social, o que corrobora com a pesquisa de Silva (2012) sobre a produção do conhecimento de pessoas adultas em situação de rua, a qual afirma que o Serviço Social foi a categoria profissional que mais produziu sobre PSR.

Outro dado importante a se levar em consideração, é que esse evento tem foco nas políticas públicas e se vincula a um programa interdisciplinar na área das ciências sociais, o que atrai as demais profissões do campo das ciências sociais e políticas públicas, no

entanto, possui grande visibilidade para a categoria do serviço social.

| Nº | Ano  | Título  | Área              |
|----|------|---|-------------------|
| 1  | 2013 | A ATENÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: desafios à política de Assistência Social   | Serviço Social    |
| 2  | 2013 | DIREITO À CIDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA   | Serviço Social    |
| 3  | 2013 | AS MORADORAS DE RUA ENTRAM EM CENA: a violência contra a mulher moradora de rua como uma das expressões da questão social   | Serviço Social    |
| 4  | 2013 | POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: entre o retrato do arcaico e o som do moderno   | Serviço Social    |
| 5  | 2015 | A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POLÍTICA PARA POPULAÇÃO DE RUA EM TERESINA-PI  | Serviço Social    |
| 6  | 2015 | TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO: Repercussões sobre o fenômeno da população em situação de rua  | Serviço Social    |
| 7  | 2015 | POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS NO CONTEXTO DO SUAS: Uma análise sobre o centro de referência especializado para população em situação de rua – centro pop no município de São Luís/MA | Serviço Social    |
| 8  | 2015 | POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E POLÍTICAS PÚBLICAS: Construindo uma proposta de potencialização dos sujeitos   | Psicologia        |
| 9  | 2015 | POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E POLÍTICAS PÚBLICAS: Os limites à efetivação dos direitos na cidade de Manaus   | Serviço Social    |
| 10 | 2015 | SITUAÇÃO DE RUA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES - UMA PROPOSTA DE ANÁLISE PELA ÓTICA DA IDENTIDADE SOCIAL  | Serviço Social    |
| 11 | 2015 | UMA ANÁLISE SOBRE O ATENDIMENTO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE BELÉM/ PA: Problematizações acerca do serviço de acolhimento institucional   | Multiprofissional |
| 12 | 2015 | EXPLORAÇÃO SEXUAL E COMERCIAL DE ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA: Uma situação de desfiliação social  | Serviço Social    |
| 13 | 2015 | POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: A violência contra a mulher em situação de rua como expressão da questão social   | Serviço Social    |
| 14 | 2017 | TRABALHO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: Uma análise à luz da questão social  | Serviço Social    |
| 15 | 2017 | CENTRO DE REFERÊNCIA PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (CENTRO POP): Como funciona?   | Serviço Social    |
| 16 | 2017 | PERCURSOS, VIVÊNCIAS E ESTRATÉGIAS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NOS ESPAÇOS URBANOS EM MARACANA/CEARÁ.   | Serviço Social    |
| 17 | 2017 | POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O ACESSO A DIREITOS: Uma análise acerca das Políticas de Saúde e de Assistência Social e seus rebatimentos no Fenômeno População em Situação de Rua?                               | Serviço Social    |
| 18 | 2017 | CONTOS DA VIDA REAL: Um estudo sobre a mulher em situação de rua, em Teresina-PI  | Serviço Social    |

Quadro 1 – Apresentação dos artigos da JOINPP 2013–2017 sobre População em Situação de Rua

Quanto à visibilidade do tema da População em Situação de Rua, nas publicações analisadas se observa a incidência da temática a partir dos títulos para facilitar a busca pelas informações sobre esse segmento populacional.

Identificamos que não houve variâncias entre as denominações atribuídas às pessoas que vivem nas ruas. Identificou-se apenas um artigo (03) que utiliza o termo “morador de rua”. Sobre este dado, segundo Escorel (2000), existem diferenças ao utilizar esses termos, pois tal distinção consiste na existência de um grupo cuja condição é irreversível, quando o termo população em situação de rua remete a uma situação transitória que tem a rua, de uma forma geral, como um endereço dentre os diversos durante toda a vida.

Giorgetti (2006), também utiliza o termo “moradores de rua”, pois parece ser mais apropriado ao estudo que realizou sob a relação da PSR e questão social a partir dos conceitos sociológicos de marginalidade, exclusão social e desigualdades nos quais situam o problema, mas trazendo como referência os espaços de São Paulo e de Paris.

A utilização desse conceito ocorre, pois para a autora, nem todas as situações nas quais se encontram os moradores de rua são reversíveis; sua afirmação é baseada no argumento de que não existem pesquisas suficientes que comprovem o contrário no contexto analisado.

| Nº | Tema Central                                | Objetivo  |
|----|---|---|
| 1  | Política de Assistência Social              | Refletir sobre o tema da população adulta em situação de rua, a sua realidade no município do Rio de Janeiro e as ações empreendidas pela política de Assistência Social no contexto de desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social. |
| 2  | Habitação                                   | Analisar o processo de violação do direito a moradia, no que se refere à população em situação de rua, ao confrontá-lo com a realidade do Brasil contemporâneo.   |
| 3  | Gênero                                      | Analisar as relações de gênero no segmento população em situação de rua e o contexto da violência contra a mulher moradora de rua.  |
| 4  | Trabalho                                    | Destacar a convivência dos principais aspectos do arcaico e do moderno no cotidiano das pessoas em situação de rua no Brasil que passam despercebidos aos olhos da maioria da sociedade.  |
| 5  | Política de Assistência Social              | Apresentar e caracterizar a população em situação de rua e os serviços ofertados no município de Teresina (PI).   |
| 6  | Trabalho                                    | Analisar as transformações no mundo do trabalho no seio da sociedade capitalista e suas repercussões na origem e reprodução do fenômeno da população em situação de rua.  |
| 7  | Política de Assistência Social (Centro Pop) | Refletir sobre os direitos socioassistenciais da População em Situação de Rua, a partir de uma análise sobre o trabalho desenvolvido no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP de São Luís/MA.).      |
| 8  | Política de Assistência Social (Centro Pop) | Relata uma Investigação-Ação-Participante no Centro de POP em Parnamirim/RN, através de análise diagnóstica e propor intervenção.   |

|    |  |   |
|----|--|---|
| 9  | Política de Assistência Social                             | Analisar uma das expressões mais extremas da questão social na contemporaneidade, a saber, pessoas em situação de rua e a relação deste segmento com as Políticas Públicas.   |
| 10 | Crianças e adolescentes                                    | Analisar da situação de rua de crianças e adolescentes pela ótica da identidade social destes sujeitos, construída frente à vivência cotidiana da pobreza em suas múltiplas dimensões.  |
| 11 | Política de Assistência Social (Acolhimento institucional) | Apresentar e lançar operadores analíticos sobre o atendimento às pessoas adultas em situação de rua no município de Belém/PA, especificamente, dentro da modalidade acolhimento institucional, que integra a Proteção Social Especial de Alta Complexidade.                             |
| 12 | Criança e Adolescente (Exploração sexual)                  | Problematizar diversas situações de vulnerabilidade e risco frequentemente associadas à Exploração Sexual, dando ênfase a uma reflexão sobre conceitos de pobreza, desigualdade e “exclusão social”.  |
| 13 | Gênero   | Fazer um breve histórico sobre a questão social e pautar a violência contra a mulher em situação de rua como uma das expressões da questão social nesse contexto de crise.  |
| 14 | Trabalho   | Discutir a temática: trabalho e população em situação de rua como uma expressão das desigualdades que se gesta no sistema capitalista.  |
| 15 | Política de Assistência Social (Centro Pop)                | Apresentar considerações acerca do Centro de Referência Especializado para Pessoa em Situação de Rua visando salientar os serviços prestados por esse equipamento público de acordo com algumas normativas vigentes, os quais se encontram delineado na Política de Assistência Social. |
| 16 | Política de Assistência Social (Centro Pop)                | Analisar a realidade da população em situação de rua, apontando as violações dos direitos vivenciadas nos espaços urbanos de Maracanaú, cidade situada na Região Metropolitana de Fortaleza, no Ceará.  |
| 17 | Política de Assistência Social (intersetorialidade)        | Discutir acerca das consequências do modo de produção capitalista no fenômeno “população em situação de rua” e sua relação com as políticas de saúde e assistência social.  |
| 18 | Política de Assistência Social (Centro Pop)                | Identificar e analisar as percepções que as mulheres nessa situação têm sobre a sua condição e os principais desafios que elas enfrentam nesse espaço.  |

Quadro 2 – Apresentação do tema central e objetivo dos artigos analisados nos anais do JOINPP.

Fonte: Primária, 2019.

A análise dos dados, como explicitado no quadro 02, evidencia que, 55,6% dos temas encontrados nos objetivos estão vinculados à Política de Assistência Social, com foco nos serviços do Centro Especializados de Referência para a População em Situação de Rua (CENTRO POP) e Acolhimento Institucional.

Esse destaque está vinculado aos avanços da garantia de direitos e da proteção social no âmbito da Política de Assistência Social, através da Política Nacional de Assistência Social e da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), política que estrutura os serviços especializados para essa população através da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, a saber: o serviço especializado para pessoas em situação de rua, o serviço especializado em abordagem social, o serviço de acolhimento institucional (para famílias e indivíduos em situação de rua) e o serviço de acolhimento em repúblicas (BRASIL, 2011).

Na pesquisa, se observa que, o tema trabalho é o segundo mais pesquisado, com

16,6% dos artigos publicados, onde se percebe que estes artigos analisados seguem a mesma linha utilizada na pesquisa de mestrado de Silva, intitulada “Mudanças recentes no mundo do trabalho e fenômeno população em situação de rua no Brasil: 1995-2005”, que posteriormente foi lançada como livro, com o título “Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil”.

O trabalho sendo compreendido como:

[...] atividade do processo de produção social dos meios de vida dos seres humanos, como um elemento estruturante da sociabilidade humana e um distintivo dos seres humanos, é um em relação aos demais seres, sendo central na formação de sua consciência e na determinação do seu modo de vida (SILVA, 2009, p.40).

Deste modo, essa visão relacionando a população em situação de rua como resultante do modo de produção capitalista, ou seja, como parte da população trabalhadora excedente, é predominante no Serviço Social, entretanto, reafirmamos que ela não é unívoca.

Conforme identificamos nos estudos de Snow e Anderson (1998), que consideram não ser adequado homogeneizar os motivos que levam as pessoas a se tornarem pessoas em situação de rua, pois acreditam que algumas pessoas se tornam moradoras de rua devido a desastres de massa, como terremotos, inundações ou furacões.

Outros podem estar relacionados à motivos políticos, econômicos, doenças, estilo de vida, a exemplo dos andarilhos. Cada grupo vivencia a situação de rua diversamente, mas a origem dessa experiência, muitas vezes, vai além da relação econômica iniciada com o processo de acumulação capitalista.

Ao analisarmos estudos no campo da sociologia, psicologia e antropologia, teremos uma maior dimensão desse processo. Temas como a questão de gênero 11,1%, o segmento criança e adolescente 11,1% e habitação 5,6%, também apareceram relacionados à população em situação de rua, mas não caracterizada ou conceituada, pois apenas como uma condição específica dos temas centrais, mas trazendo as violações de direitos que esse segmento enfrenta.

Na pesquisa dos artigos analisados, o foco se volta a refletir, problematizar, analisar e relatar as possibilidades de enfrentamento dessa expressão da “questão social”, levando a entender que, apesar de possuir garantias constitucionais através de políticas públicas e sociais, na prática, essas medidas são insuficientes para intervir na realidade dessas pessoas.

Pois inexitem dados mais precisos, um censo nacional mais seguro que possibilite saber a proporção real das pessoas em situação de rua. Apenas a cidade de São Paulo vem, periodicamente, tentando quantificar e conhecer melhor esse segmento da população através de um censo. Vale ressaltar que, com a implantação dos Centros Pops, se pode identificar a presença de 158 unidades<sup>3</sup> desse equipamento em todo o país, e nestes,

3. Dados do Censo SUAS 2017, o último encontra-se disponibilizado na plataforma do SAGI do Ministério da Cidadania através do link <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmpps/portal-censo/>

perceber a presença de população em situação de rua em cidades de pequeno e grande porte, diferentemente do cenário dos anos 1990, onde essa população era centralizada nas grandes metrópoles.

Desse modo, os temas e objetivos encontrados na pesquisa expressam um conjunto de categorias que possuem um referencial teórico vasto e difícil de ser analisado pela complexidade de orientações e perspectivas teóricas envolvidas nas abordagens acerca desse fenômeno na atualidade nos artigos investigados.

### **3 | CONCLUSÃO**

O estudo reafirma as tendências das produções de Silva (2012) e de Ouriques (2016), onde o Serviço Social tem sido a área de conhecimento que mais tem produzido sobre população em situação de rua no campo das Ciências Sociais e no que se refere ao entendimento na totalidade.

Com a implantação dos serviços de saúde, a exemplo do Consultório na rua e Consultório de rua, existe uma vasta literatura no campo da saúde, mas que não foi abordado nesse artigo que preconizou apenas as publicações de um evento específico.

É notório que, a implantação dos serviços específicos para a população em situação de rua, a partir dos anos 2009, resultou na inserção de vários profissionais no campo da assistência através dos Centros Pops que tem em seus quadros Assistentes Sociais, Psicólogos, Pedagogos, Educadores Sociais, Terapeutas Ocupacionais, Advogados, Sociólogos, Antropólogos, entre outros.

E que no campo da saúde, os consultórios “de” ou “na” rua, ocorreu à inserção de Assistentes Sociais, Psicólogos, Médicos, Enfermeiros, Técnicos de enfermagem, Terapeutas ocupacionais, Técnicos em saúde bucal, Cirurgião-dentista, Profissionais/ Professores de Educação Física, entre outros.

Essa inserção de profissionais com a população em situação de rua, nos serviços específicos, passou a dar visibilidade a esse público no campo acadêmico, através de publicações de suas práticas, particularmente da formação profissional desses pesquisadores, que nos artigos analisados expressaram a forma de visualização desse segmento populacional.

As análises partiram de uma abordagem de indivíduos em situação de rua como uma de suas expressões da “questão social”. As principais temáticas de análise apresentadas tem origem na fundamentação teórica das políticas sociais, especificamente, a política de assistência social e “questão social”, proteção social, reestruturação produtiva e a categoria trabalho, partindo dos aportes da teoria marxista - abordagem desenvolvida com base na apreciação da teoria social crítica que permite a percepção da realidade a partir da historicidade e da dialética.

Apesar do predomínio desse argumento ressaltamos que, a compreensão da

população em situação de rua, como implicando múltiplas determinações e não se concentrando apenas na questão da ausência de trabalho e renda, demanda conhecimentos das abordagens da antropologia e da sociologia como ampliação de nossas concepções de políticas e do público de população em situação de rua como tão heterogêneo.

No geral, este trabalho indica uma necessidade de conhecer as pessoas em situação de rua do nosso país e, principalmente, da elaboração de censos para possibilitar maior conhecimento dos perfis dessa população que ocupam as ruas, seja de maneira circunstancial, ou permanente não apenas nas grandes metrópoles do país, mas em todos os estados e municípios do território nacional.

Pois a população em situação de rua está exposta a violação de direitos ou de repressão do Estado e se encontra invisível em sua realidade para os pesquisadores e, conseqüentemente, para as políticas de proteção, mas expostas às concepções superficiais e preconceituosas que reforçam discriminação e exclusão.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 7.053, de 23 de Dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 24 dez. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e População em Situação de Rua.** Volume 3. Brasília, 2011.

ENGELS, FREDERICH. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** Tradução B.A. Shumann. São Paulo. Boitempo 2008 [1845].

ESCOREL, Soraya. **Rua e movimento: vivendo em público na eternidade do transitório.** In: Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

GIORGETTI, Camila. **Moradores de rua: uma questão social?** São Paulo: Fapesp, Educ, 2006.

MINAYO, Mara Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 8ª ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

OURIQUES, Ciberen Quadros. **A Pedra Angular: Fundamentos utilizados pelo Serviço Social sobre a População em Situação de Rua.** Tese – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Florianópolis, SC, 2016.

SILVA, Cláudia Lúcia da Silva. **Estudos sobre população adulta em situação de rua: campo para uma comunidade epistêmica?** Dissertação (Mestrado – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Área de concentração: Serviço Social, Políticas Sociais e Movimentos Sociais). São Paulo: PUCSP, 2012.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005.** 2006. 220 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil.** 1ª ed. São Paulo. Cortez, 2009.

SNOW, David; ANDERSON, Leon, **Desafortunados: um estudo sobre o povo da rua**, Trad. de Sandra Vasconcelos. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

STOFFELS, Marie Ghislaine. **Os mendigos na cidade de São Paulo: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

## POPULAÇÃO NEGRA E RACISMO NO BRASIL: DETERMINAÇÕES ESTRUTURAIS E SUBALTERNIZAÇÃO

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data de Submissão: 26/03/2020*

### **Kíssia Wendy Silva de Sousa**

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa – Paraíba

<http://lattes.cnpq.br/5615185091948538>

### **Luciana Batista de Oliveira Cantalice**

Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Serviço Social

João Pessoa – Paraíba

<http://lattes.cnpq.br/7719098816932462>

**RESUMO:** Este artigo trata do racismo enquanto um fator determinante da formação da sociabilidade brasileira. Metodologicamente, utilizamos a pesquisa bibliográfica embasada no materialismo histórico e dialético. As pesquisas demonstram o imbricamento entre desigualdade social e questão racial no desenvolvimento sócio-histórico brasileiro, cujos espaços subalternizados são destinados à população negra.

**PALAVRAS-CHAVE:** Racismo; população negra; Brasil; sociabilidade.

### BLACK POPULATION AND RACISM IN BRAZIL: STRUCTURAL DETERMINATIONS AND SUBORDINATION

**ABSTRACT:** This article deals with racism as a determinant factor in the formation of Brazilian sociability. Methodologically, we use bibliographic research based on historical and dialectical materialism. Research shows the overlap between social inequality and racial issues in the Brazilian socio-historical development, whose subalternated spaces are destined for the black population.

**KEYWORDS:** Racism; black population; Brazil; sociability.

### 1 | INTRODUÇÃO

Cumpramos observar que este trabalho é fruto das pesquisas e discussões realizadas em um grupo de estudos sobre Serviço Social e Políticas Sociais na Universidade Federal da Paraíba, cuja ênfase está centrada na linha de políticas públicas para as mulheres.

Qual a pertinência de se abordar a temática do racismo? Partimos da premissa de que os efeitos nefastos do racismo e toda sua lógica são fatores determinantes da

sociabilidade brasileira, seja pelos séculos em que a população negra foi escravizada neste país ou pelo modo que o capitalismo se apropriou dessa forma de dominação e subordinação para manter privilégios das elites ao longo dos anos.

A população negra esteve submetida ao jugo da escravidão por mais de três séculos nesta terra chamada Brasil, cuja existência estava condicionada a de propriedade privada, seres considerados sem alma, mais um “instrumento” de trabalho nas mãos dos senhores de escravos e das senhas. Trabalhando até a exaustão ou mesmo até a morte em casos mais extremos, submetidos a castigos físicos, a um processo de aculturação ou expropriação cultural, deslegitimação e negação de direitos, os mais básicos, pretos e pretas eram objetificados e não tinham o domínio de seus corpos e vidas, costumes e práticas religiosas.

Nesta direção, cabe afirmar a necessidade de se pensar a questão racial no Brasil de forma estrutural e estruturante, ela antecede o capitalismo e é responsável pela constituição do processo colonial e da formação do Estado. Sendo o racismo um elemento basilar no processo de constituição da sociabilidade brasileira.

No tocante ao período pós abolição da escravatura, há uma inserção controversa da população negra na dinâmica da sociedade, aliada a supremacia branca europeia no mundo e a um processo de miscigenação, em que de forma estratégica são trazidos imigrantes europeus ao Brasil numa tentativa de embranquecimento da nação. Há uma negação histórica da identidade negra e de seu lugar no mundo.

Com o estabelecimento do modo de produção capitalista na sociedade brasileira, mais uma vez o racismo é acionado como um mecanismo de defesa dos interesses das elites instauradas no país. Como herança do legado da escravidão, além da dinâmica desigual do capitalismo e da inserção periférica do Brasil na economia mundial, negros e negras são alvo de um processo permanente de subalternização social.

Assim, este trabalho tem como objetivo discutir os processos de subalternização da população negra na sociedade brasileira, o que se dá em consequência da ação devastadora do racismo que opera na condição de elemento fundamental para formação social desta nação. Buscamos trazer uma análise respaldada na totalidade, de forma a apreender a forma pela qual o racismo interfere na vida da população negra, entendendo também a particularidade da parcela feminina, que pela interferência da diferenciação entre homens e mulheres na sociedade, as mulheres são colocadas numa posição subjugação.

O presente artigo está dividido em três seções: na primeira, buscamos fazer uma discussão que demonstre a forma pela qual o racismo, em seu caráter estrutural, age como fator determinante da formação social e histórica do Brasil; na seção que se segue, traçamos uma análise acerca da ação imbricada do racismo e sexismo, como formas de opressão e exploração das mulheres negras, sem perder de vista as questões de ordem classista; e, por fim, trazemos algumas considerações finais, mas não conclusivas, dada a complexidade do fenômeno abordado, o que requer a continuação dos estudos acerca

da temática.

## **2 | RACISMO: UM TRAÇO MARCANTE NA NAÇÃO BRASILEIRA**

No Brasil, o escravismo durou aproximadamente quatro séculos. Sendo, portanto, inegável o fato de que a formação social e histórica deste país é profundamente marcada pelo racismo e suas práticas nocivas, que impediram que a população negra pudesse acessar até mesmo os direitos mais básicos, como: saúde, educação, moradia, alimentação digna. Isso sem contar que tal população sequer era considerada gente, além de ser forçada a exercer trabalho sem receber contrapartida financeira.

Nesta medida, convém dizer que a discussão acerca do conceito de raça é fundamental para uma compreensão dialética da questão social inerente a formação sócio-histórica brasileira. É preciso o entendimento de que a relação existente entre raça e classe se apresenta na condição de estrutural e estruturante das relações sociais, considerando que o racismo é uma das ferramentas dessas relações engendradas no solo Brasileiro.

Podemos dizer que o racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens e privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam (ALMEIDA, 2018, p.25).

Cumpramos observar, nesta direção, que desde a mais tenra idade as pessoas negras têm sido vítimas de práticas sistemáticas de agressão, incluindo as crianças, o que não decorre de situações isoladas, eventuais, casuais e individualizadas, antes corresponde a uma dinâmica de desigualdade estabelecida na sociedade brasileira.

Com a abolição da escravatura, temos então a população negra “livre” dos grilhões da escravidão, porém acorrentadas por não terem sido integradas à sociedade brasileira e sim relegadas a uma existência perpassada pela marginalidade social, sendo entregues a sua própria sorte, inclusive porque a exploração da população negra por meio do exercício do trabalho escravizado

[...] colocou à margem seu principal agente construtor, o negro, que passou a viver na miséria, sem trabalho, sem possibilidade de sobrevivência em condições dignas. Com o incentivo do governo brasileiro à imigração estrangeira e à tentativa de extirpar o negro da sociedade brasileira, houve maciça tentativa de embranquecer o Brasil. Provavelmente o mais cruel de todos os males foi retirar da população negra a sua dignidade enquanto raça remetendo a questão da negritude aos porões da sociedade. O próprio negro, em alguns casos, não se reconhece, e uma das principais lutas do movimento negro e de estudiosos comprometidos com a defesa da dignidade humana é contribuir para o resgate da cidadania do negro. A pobreza e a marginalidade a que é submetida a mulher negra reforça o preconceito e a interiorização da condição de inferioridade, que em muitos casos inibe a reação e luta contra a discriminação sofrida (SILVA, 2003, s.p.).

O negro foi obrigado a disputar a sua sobrevivência social, cultural e mesmo biológica em uma sociedade secularmente racista, na qual as técnicas de seleção profissional, cultural, política e étnica são feitas para que ele permaneça imobilizado nas camadas mais oprimidas, exploradas e subalternizadas. Podemos dizer que os problemas de raça

e classe se imbricam nesse processo de competição do Negro, pois o interesse das classes dominantes é vê-lo marginalizado para baixar os salários dos trabalhadores no seu conjunto (MOURA, 2014, p.219).

Desse modo, são estabelecidas no Brasil relações de assimetria entre brancos e negros desde o período colonial, mas não restringindo-se a este lapso temporal, haja vista que as formas de racismo vão sendo adequadas às exigências socialmente postas para garantia da manutenção dos privilégios das elites brancas. O mesmo ocorrendo quando do surgimento e desenvolvimento do capitalismo nesta nação.

O racismo, de acordo com esta posição é uma manifestação das estruturas do capitalismo, que foram forjadas pela escravidão. Isso significa dizer que a desigualdade racial é um elemento constitutivo das relações mercantis e das relações de classe, de tal sorte que a modernização da economia e até seu desenvolvimento também podem representar momentos de adaptação dos parâmetros raciais as novas etapas da acumulação capitalista. Em suma: para se renovar, o capitalismo precisa, muitas vezes, renovar o racismo, como, por exemplo, substituir o racismo oficial e a segregação legalizada pela indiferença em face da igualdade racial sob o manto da democracia (ALMEIDA, 2018, p.144).

Existe, portanto, uma batalha violenta do ponto de vista de conquistar um espaço para a pessoa negra na realidade brasileira, em que é preciso pontuar que a questão negra não é tão somente uma questão econômica e social, haja vista o racismo ser um dos pilares fundamentais na constituição e desenvolvimento desta nação.

A propagação da ideia da existência de uma harmonia entre as raças na sociedade brasileira, corrobora com a instituição do mito da democracia racial, o qual nega a existência do racismo ao promover o escamoteamento da desigualdade racial existente neste país, além de respaldar-se em um regime autoritário e explorador.

Pela via da miscigenação, processo que não ocorreu por acaso e que corresponde a mistura de pessoas brancas e negras – os casamentos inter-raciais, cujo objetivo é promover a chamada limpeza racial no Brasil, através do clareamento da pele, além do clareamento e esquecimento de tradições e costumes que marcam o lugar do/a negro/a em sociedade, promove-se invisibilização e silenciamento da população negra na sociedade brasileira.

Destarte, pela negação da existência da desigualdade entre as raças no Brasil, não são discutidos e nem considerados os impactos desse processo em nível da formação da consciência nesta nação, embora seja o Brasil um país marcado pela divisão racial, onde torna-se perceptível que o modo de ser e estar, ou seja, a sociabilidade brasileira é organizada e mesmo ditada pelo controle pleno e total de um grupo sobre a vida do outro grupo.

Ademais, muito embora parte da população acredite que o debate do racismo esteja superado ou não se faça necessário, as condições materiais de produção e reprodução da população negra revelam que o racismo tão somente vai ganhando novas formas e inovadas razões de ser existir, ainda que resguardando sua essência de primar pela

permanência dos privilégios de um grupo racial sobre o outro, buscando-se fazer perpetuar a supremacia branca masculina.

Há de se ressaltar, todavia, que a dinâmica que corresponde ao processo de ser pessoa negra no Brasil é perpassada por duas questões: a) silenciamento e opressão, em que a negação e a exploração da população negra, coloca o/a negro/a em um “não lugar” e isso se reflete nas questões raciais no país; b) luta e resistência, posto que as pessoas negras vem fazendo o enfrentamento desde os primórdios tanto para garantir sua sobrevivência como a de seus modos de vida, à exemplo da música, da dança e da culinária de influências africanas que de algum modo resistiram a tantas formas de combate a que foram submetidos ao longo dos anos.

### **3 | A MULHER NEGRA: PARTICULARIDADES DO RACISMO**

O debate do racismo, também, demarca a necessidade de se analisar a particularidade da parcela feminina, ou seja, das mulheres negras, haja vista elas serem atingidas por discriminações em três dimensões interconectadas: a raça, a categoria mulher e as questões de ordem classista. De forma que o racismo, o sexismo e as desigualdades sociais são fatores que afetam as formas de produção e reprodução da vida destas mulheres, que tem sua experiência social perpassada pela desumanização, pelo embrutecimento e por papéis coadjuvantes.

Desde o período da escravidão brasileira que as mulheres negras já são afetadas de maneira diferenciada em relação aos homens negros e também em relação às mulheres brancas, uma vez que além de serem “instrumentos” de trabalho forçado e não remunerado, as mulheres negras também eram usadas enquanto objeto sexual para satisfação dos desejos de seus senhores, servindo também para aumentar a população de escravizados/as. Além do mais,

A lógica da sociedade patriarcal e escravista parece delinear seus contornos mais brutais no caso da mulher escrava. A apropriação do conjunto das potencialidades dos escravos pelos senhores compreende, no caso da escrava, a exploração sexual do seu corpo, que não lhe pertence pela própria lógica da escravidão (GIACOMINI, 1988, p. 164).

[...] Mais que qualquer grupo de mulheres nesta sociedade, as negras têm sido consideradas ‘só corpo, sem mente’. A utilização de corpos femininos negros na escravidão como incubadoras para a geração de outros escravos era a exemplificação prática da ideia de que as ‘mulheres desregradas’ deviam ser controladas. Para justificar a exploração masculina branca e o estupro das negras durante a escravidão, a cultura branca teve que produzir uma iconografia de corpos de negras que insistia em representá-las como altamente dotadas de sexo, a perfeita encarnação de um erotismo primitivo e desenfreado (HOOKS, 1995, p. 469).

Ocorre, neste sentido, um processo de hipersexualização das mulheres negras, vistas como disponíveis para satisfação dos desejos dos senhores e não obstante a isso,

há uma total apropriação dos corpos das mulheres negras a serviço dos interesses das elites brancas. Esses corpos não pertencem as mulheres negras, pertencem a sociedade, ao Estado, a diversas esferas que não a elas.

Nesta linha de raciocínio, é válido mencionar que, do ponto de vista da constituição do espaço social da mulher negra e em relação a construção de sua figura quando da reconfiguração da sociedade brasileira no período pós abolição da escravatura, torna-se evidente que

A mulher negra é vista pelo restante da sociedade a partir de dois tipos de qualificação 'profissional': doméstica e mulata. A profissão de 'mulata' é uma das mais recentes criações do sistema hegemônico no sentido de um tipo especial de 'mercado de trabalho' [...] produto de exportação (GONZALEZ, 1979, p. 13).

Para as mulheres negras sempre é reservado o lugar menor, aquele da subalternização, do pior salário, do desrespeito com relação a sua capacidade profissional, intelectual. Além do mais, de acordo com Carneiro (2003) as mulheres negras não se sentiram e nem foram de fato contempladas pelas lutas das feministas pelo direito ao trabalho e o não confinamento ao espaço doméstico, uma vez que das negras foi subtraída a característica da fragilidade, haja vista nunca terem recebido tratamento diferente daquele voltado para os homens, tendo elas exercido trabalho desde sempre, o que particulariza as negras dentro da categoria ampla de mulheres e confere a elas uma identidade objetificada.

Existe um lugar de subalternidade historicamente colocado para as mulheres negras seja no período escravocrata, seja no processo de reconfiguração do Brasil pós abolição. São questões, demandas e vivências particulares que pressupõem uma forma específica de pensar as categorias racismo e mulher e suas consequências para a produção e reprodução das negras no Brasil.

Desta maneira, convém ressaltar que as mulheres negras são as que mais encontram dificuldades no que tange à possibilidade de inserção no mercado de trabalho formal e também no que diz respeito ao reconhecimento valorativo do trabalho por elas exercido. São as negras que recebem os menores salários, comparando-se a remuneração destas aos salários dos homens negros, das mulheres brancas e, sobretudo, dos homens brancos. (DIEESE. Os negros nos mercados de trabalho metropolitanos. Pesquisa de emprego e desemprego – PED). O que revela que, na contemporaneidade, a vida das mulheres negras continua sendo perpassada pela ação do racismo e também do sexismo.

O Atlas da violência de 2019 demonstra que a taxa de homicídios da população negra foi de 43,1, enquanto a taxa referente à população não negra foi de 16,0, o que implica dizer que das pessoas assassinadas no país, 75,5% eram pretas ou pardas. No que toca à categoria feminina e ainda de acordo com a atlas da Violência, no decênio de 2007 a 2017, a taxa de homicídio para cada 100 mil mulheres não negras elevou-se em 1,6% e aumentou 29,9% em relação as negras. A proporção de vítimas da violência letal em 2017 aponta que 66% das mulheres assassinadas no país eram negras.

Nesta perspectiva, cabe ressaltar que, pensar a questão das mulheres negras no Brasil, requer o entendimento de que parte de uma realidade diferente, que exige estratégias diferentes em relação ao conjunto das mulheres e também dos negros, não há como universalizar a questão.

#### **4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O reconhecimento da existência do racismo em solo brasileiro e, sobretudo, da necessidade de se enfrentar e combater essa realidade de opressão e violência, constitui-se como uma tarefa cotidiana que requer ações coletivas, capazes de mover a estrutura. Sabendo-se, todavia, que não diz respeito a uma tarefa fácil, mas, afinal, a resistência sempre esteve presente na existência dos/as pretos/as.

Partimos da premissa de que não há uma dimensão sendo destacada, antes buscamos a primazia de uma análise que busque apanhar, a partir da totalidade, a forma pela qual os determinantes dos complexos sociais de desigualdade se inscrevem na sociabilidade brasileira.

A importância de se debater o racismo consiste na existência de estruturas de dominação presentes na sociedade brasileira. O racismo está presente em todas as esferas da vida social, impondo aos/as negros/as espaços subalternizados, além da cotidiana convivência com um vasto sistema de opressões.

Ademais, é importante lembrar que a situação das mulheres negras requer um destaque em função da ação associada do racismo e do sexismo, para além das questões classistas que resultam numa discriminação em três dimensões interconectadas, visto que “o racismo e o sexismo são, sem dúvida, expressões desse complexo de desigualdades assentadas no sistema patriarcal-racista-capitalista” (CISNE, 2018, p. 101).

Destarte, precisamos trazer ao centro do debate as seguintes questões: a) as dimensões social e racial precisam ser consideradas do ponto de vista de seu imbricamento no que tange a formação social e histórica da sociedade brasileira, portanto o racismo além de uma categoria de análise, consiste num fator determinante da forma de experiência social da população negra, marcada pela subserviência, pela opressão, pela exploração; b) A interconexão do racismo com o patriarcalismo, coloca às mulheres negras no espaço social de aprofundamento da subalternização, por interferir direta e contundentemente na forma de vida e existência destas mulheres, sobretudo em uma nação forjada na exploração e subjugação assentadas na questão racial e no patriarcado; c) embora no imaginário social possa existir a ideia de que a população negra tenha a capacidade intelectual limitada, ou que tenha maior propensão a cometer crimes, ou ainda, que seja uma população de postura passiva num extremo ou agressiva num outro extremo, há de se ressaltar que negros/as sempre construíram histórias de resistência aos sistemas de opressão.

Desse modo, entendemos que a defesa intransigente de uma sociedade emancipada do racismo, das desigualdades sociais, das imposições patriarcais e demais sistemas de opressão, precisa ser construída por uma luta coletiva, cuja organização esteja pautada na solidariedade. Nessa medida, é preciso racializar o debate, visto que o racismo não foi extinguido de nossa sociedade, além de promover a articulação entre categorias analíticas de forma a apreender a totalidade social em suas diversas dimensões.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

Atlas da Violência/2019, **IPEA.**/ Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo, 2017.

CISNE, Miria; SANTOS, Silvana. **Feminismo, diversidade sexual e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 2018.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: ASHOKA EMPREENDIMENTOS SOCIAIS; TAKAN CIDADANIA (Org.). **Racismos contemporâneos** (p. 49-58). Rio de Janeiro: Takano Editora, 2003.

DIEESE. **Os negros nos mercados de trabalho metropolitanos.** Pesquisa de emprego e desemprego – PED. DIEESE, 2015.

GONZÁLEZ. Lélia. **O papel da mulher negra na sociedade brasileira: uma abordagem político-econômica.** Los Angeles, 1979. P.25. Mimeografado.

HOOKS, B. Intelectuais negras. **Estudos Feministas**, n. 2, p. 464-478, 1995.

GIACOMINI, Sonia. **Ser escrava no Brasil.** *Estudos Afro-Asiáticos*; v. 15, p. 145-170, 1988.

MOURA, Clóvis. **Dialética radical do Brasil negro.** São Paulo: Fundação Maurício Grabois; Anita Garibaldi, 2014, p.219.

SILVA, Maria Nilza. **A mulher negra.** Revista Espaço Acadêmico, Maringá: UEM, ano II, n.22, 2003.

## OS REFLEXOS DO PERÍODO COLONIAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: A QUESTÃO DA SEXUALIZAÇÃO E OBJETIFICAÇÃO DA MULHER NEGRA NO BRASIL

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data de submissão: 06/04/2020*

### **Joicy Helena da Costa Pantoja**

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Serviço Social  
Belém – Pará

<http://lattes.cnpq.br/4012771781406079>

### **Mayara Alves Azevedo**

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Serviço Social  
Belém – Pará

<http://lattes.cnpq.br/8576660337712744>

### **Luiza Silva Favacho**

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Serviço Social  
Belém – Pará

<http://lattes.cnpq.br/6356415162422733>

### **Marcela Martins Maia**

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Serviço Social  
Belém – Pará

<http://lattes.cnpq.br/7201881019051209>

**RESUMO:** O artigo aborda o transcurso da sexualização e objetificação da mulher negra e seus reflexos na sociedade brasileira. Tendo como objetivo analisar e discutir alguns dos

fatores que contribuem para a estigmatização desse indivíduo. Utilizando como metodologia o levantamento bibliográfico, os trabalhos encontrados foram analisados e discutidos a partir de distintos pontos de vista, para então compreender e refletir sobre esse processo no presente trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** estigma, mulher negra, sexualização, objetificação.

THE REFLECTIONS OF THE COLONIAL PERIOD IN CONTEMPORARY SOCIETY: THE ISSUE OF SEXUALIZATION AND OBJECTIFICATION OF BLACK WOMEN IN BRAZIL

**ABSTRACT:** The article addresses the transcourse of sexualization and objectification of the black woman and its reflections in the Brazilian society. Aiming to analyze and discuss some of the factors that contribute to the stigmatization of this individual. Using the bibliographic research methodology, the articles found were analyzed in distincts point of views, for then to understand and reflect about this process in the following work.

**KEYWORDS:** stigma, black woman, sexualization, objectification.

## 1 | INTRODUÇÃO

Observa-se que na sociedade brasileira contemporânea a sexualização e objetificação de corpos femininos é uma problemática que ganhou muito destaque com o crescimento em grande proporção do movimento feminista. A questão é: quem são as mulheres mais atingidas com essa sexualização e objetificação de seus corpos?

Considerando que na gênese do feminismo houve a criação de uma demanda de luta homogênea, que não levava em consideração as demandas específicas como as das mulheres negras, que sofrem com esse processo cruel desde colonização brasileira legitimado pelos estigmas criados através do viés colonizador, que se perpetuam até a atualidade, desvalorizando esses corpos e os colocando como apenas um objeto de satisfação sexual.

Sendo assim, é necessário pensar onde se estabelece hoje a discussão sobre a sexualização e objetificação dos corpos das mulheres negras. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo discutir a respeito do processo de sexualização e objetificação das mulheres negras – que acontece no período colonial – e seus reflexos hodiernamente.

## 2 | O ESTIGMA COMO AGENTE LEGTIMADOR DA SEXUALIZAÇÃO E OBJETIFICAÇÃO DA MULHER NEGRA

Na antiguidade clássica procurava-se tornar visível qualquer ponto depreciativo sobre o status de quem se observava, como forma de aviso sobre o caráter do indivíduo. Desse modo, o colonialismo se favoreceu da subjetivação dos corpos, em particular da depreciação da pele negra como instrumento de dominação dos indivíduos através da criação de uma linguagem de relações (Goffman, 2008) que desvalorizassem seus traços físicos e sua cultura, justificando a opressão e a exploração desses indivíduos.

Para a compreensão efetiva da sexualização e da objetificação da mulher negra, é preciso analisar os fatores históricos e culturais, dentro do contexto brasileiro, que foram determinantes para que a mulher negra fosse estigmatizada. Segundo Goffman (2008, p. 7), entende-se por estigma “a situação do indivíduo que está impossibilitado para a aceitação social plena”.

Este surge do contato proveniente das relações sociais que são estruturadas dentro de um determinado meio, e reforçado pelos aspectos culturais, de senso comum, levando em consideração o importante papel das ciências - e por isso diga-se o conhecimento produzido em determinado período - na formação e justificação de valores morais daquele contexto histórico. O determinismo biológico, por exemplo, era fundamentado por várias teorias que analisavam como as diferenças genéticas eram determinantes nas diferenças culturais (Laraia, 1986).

A partir desse contexto a forma como se enxerga o corpo negro feminino vai se

apresentar mais nitidamente através das relações sociais às quais esse indivíduo está submetido, pois se tratando de uma característica visível, a mulher negra entra na categoria de desacreditada, uma vez que as relações sociais se baseiam em atributos visíveis para a formulação de uma primeira identidade social (Goffman, 2008) que carrega todas as expectativas – criadas culturalmente e difundidas socialmente – que se tem estereotipadas sobre a mulher negra.

Acreditamos que alguém com um estigma não seja completamente humano. Com base nisso, fazemos vários tipos de discriminações, através das quais efetivamente, e muitas vezes sem pensar, reduzimos suas chances de vida. Construímos uma teoria do estigma, uma ideologia para explicar a sua inferioridade e dar conta do perigo que ela representa, racionalizando algumas vezes uma animosidade baseada em outras diferenças, tais como as de classe social. (p. 15)

Isso se faz presente em todos os aspectos da vida desse indivíduo, pois como explana o autor, o indivíduo estigmatizado duplica os esforços em atividades fechadas a pessoas como ele, e mais, qualquer ação exercida pelo mesmo, seja boa ou ruim, sempre estará ligada ao seu estigma. Ou seja, se esse indivíduo fizer algo bom, entra no pensamento de superação, para além do seu estigma, se for algo ruim, já era esperado por conta do mesmo, o que entra em outro ponto ainda analisado pelo autor que seria a forma como aqueles que não são portadores do estigma irão perceber o estigmatizado, o que se dará de três maneiras: agir como se o portador do estigma fosse melhor do que realmente é, em uma expectativa de amenizar o peso negativo que seus atributos carregam perante a sociedade o que por Goffman (2008) é citado como ação social benevolente; agir de acordo com o que era esperado de acordo com seu estigma, e ainda atribuindo mais significados negativos a partir do estigma inicial; ou ignorar sua existência.

Nesse sentido, “a sociedade estabelece meios para categorizar as pessoas e o total de atributos considerados comuns e naturais para os membros de cada uma dessas categorias” (Goffman, 2008, p. 11). Dessa forma, é evidente que durante esse processo de categorização das pessoas, há também o processo de inferiorização destas, pois aqueles que não estão enquadrados nos atributos estabelecidos serão discriminados. Portanto, o estigma social é um meio de legitimar toda atitude de discriminação e preconceito efetuada por aqueles que não possuem o estigma, assim como foi feito com as mulheres negras, onde estas foram culpabilizadas por toda a violência a qual foram submetidas.

É nesse contexto de colonização do Brasil, atrelado ao processo de escravização dos povos africanos e a inferiorização das suas culturas que há a expansão do estigma da sexualização e objetificação da mulher negra. Sendo assim, é evidente o quanto o pensamento europeu perpetuado no período da escravidão da população negra vai contribuir para essa visão de inferioridade instaurada nas relações sociais. A visão que se tinha dessa mulher na época é bem sistematizada por Piza (1995, p. 57), que diz: “A mulher negra em sua forma estereotipada é um corpo a carne expressão do pecado que vai historicamente evoluindo para uma espécie de sexualidade patológica exacerbada

incontrolável”.

### **3 | A HISTÓRIA DA SEXUALIZAÇÃO E OBJETIFICAÇÃO DA MULHER NEGRA NO PERÍODO COLINIAL BRASILEIRO**

A história sobre a sexualização e objetificação da mulher negra no Brasil não é algo hodierno. Essa história tem sua gênese no século XVI, a partir da década de 1570, quando se incentivou a importação de mulheres e homens africanos para escravizá-los e usá-los como mão de obra em atividades agrícolas (FAUSTO, 1996), uma história marcada por sofrimento e preconceitos, como pontua Brito

Obras clássicas produzidas durante a escravidão, como A economia cristã dos senhores no governo dos escravos, do jesuíta Jorge Benci; Cultura e opulência no Brasil, de André João Antonil, e A escravidão no Brasil, de Perdigão Malheiro, entre outras, já desvelavam o perfil mercantil da produção colonial, as desumanas condições de trabalho e a violência presente no dia-a-dia de homens e mulheres escravizados. (BRITO, 2007, p. 112-113)

No entanto, as mulheres negras escravizadas foram designadas a funções que estavam para além do trabalho, como de proporcionar satisfação sexual ao seu senhor, “os portugueses também puderam exercer sobremaneira a dominação e exploração sexual sobre os colonizados – índias (os) e negras (os).” (FREITAS, 2011, p. 64), sendo assim essas mulheres foram vítimas de uma série de abusos, que eram justificados por teorias científicas como Fausto observa

[...] teorias pretensamente científicas reforçaram o preconceito: o tamanho e a forma do crânio dos negros, o peso de seu cérebro etc. “demonstravam” que se estava diante de uma raça de baixa inteligência e emocionalmente instável, destinada biologicamente à sujeição. (FAUSTO, 1996, p.30)

As mulheres negras mesmo consideradas não-humanas pela sociedade colonial exerciam infindas funcionalidades, eram trabalhadoras de lavouras, amas-de-leite, mucamas, prostitutas, quituteiras, etc. Vivendo em senzalas, casa-grande e centros urbanos, carregando consigo “bastardos” vindos de abusos sexuais de seus senhores (BERNARDI, 2013). A exploração, tanto a sexual quanto a do trabalho, em sua maioria ocorria dentro das casas grandes, como afirma Bernardi:

Nas casas-grandes as atividades domésticas eram abundantes, e as mulheres brancas não participavam dos afazeres domésticos, buscavam, nas senzalas mulheres negras escravizadas para desenvolver o ofício, não somente na parte de arrumação, limpeza e cozinha, mas principalmente no cuidado com as crianças, desde amamentação até a idade adulta de meninos e meninas brancas. Às vezes companheiras, conselheiras, “quase mães”. Se não bastasse, quando jovens, eram alvo do interesse sexual dos senhores, tornando-se amantes ou sofrendo violência sexual. Em outros casos, haviam casamentos Inter étnicos entre os grupos. É importante considerar que isto não livrava a mulher escravizada de situação de subalternidade, ainda, que muitas vezes, se produzisse nova família. (BERNARDI, 2013, p.9-10)

É equivocado pensar, que as mulheres negras aceitaram passivamente essa

situação, muito pelo contrário, nesse contexto surgem várias formas de resistência, como coloca Fausto (1996) ao dizer que a resistência cotidiana fez parte das relações entre senhores e escravos, desde os primeiros tempos. Foi através dessa resistência que a população negra escravizada conseguiu a abolição do regime escravocrata vigente no Brasil por mais de trezentos anos, contudo, a libertação não significou acesso à cidadania e nem a desconstrução dos preconceitos e estigmas criados ao longo de três séculos de escravidão. Nesse sentido “Estes, precisaram organizar movimentos de luta pela defesa de seus direitos, bem como contra os estereótipos, racismo e preconceitos que os vitimaram na sociedade de classe brasileira” (FAUSTO, 1996, p.66), sendo assim a sexualização e objetificação do corpo da mulher negra do passado tem reflexos no presente.

#### **4 | OS REFLEXOS DO PROCESSO DE SEXUALIZAÇÃO NO COTIDIANO DAS MULHERES NEGRAS**

A sexualização da mulher negra presente na sociedade brasileira do período colonial até a atualidade, segundo Carneiro (1995), se desenvolveu por meio de um processo de desvalorização estética e social que contribuiu para o olhar de inferioridade estereotipada da sociedade em relação a essas mulheres. Nessa perspectiva, se compreende que esse processo, no qual as mulheres negras foram submetidas, culminou nas explorações físicas, verbais, sexuais e psicológicas.

Partindo dessa constatação, infere-se que as mulheres negras vivenciam a solidão e diante disso elas buscam construir a sua identidade de acordo com os padrões estabelecidos pela sociedade e reforçados diariamente pelos meios midiáticos, como afirma Carneiro (1993, p.9), “essa identidade social será construída a partir de elementos históricos, culturais, religiosos e psicológicos”.

A sexualização da mulher negra, que vai contribuir para a solidão da mesma, ganha destaque durante o período da colonização, no qual elas foram vítimas de estupros pelos senhores de engenho que justificam esse comportamento por meio de estigmas, como por exemplo, de que as mulheres negras eram promíscuas demais. De acordo com Davis, mediante esse estigma, por esse motivo os senhores de engenho não conseguiam controlar os seus desejos, tal situação é relatada pela autora no livro intitulado “Mulheres, raça e classe”.

A postura dos senhores em relação às escravas era regida pela conveniência: quando era lucrativo explorá-las como se fossem homens, eram vistas como desprovidas de gênero; mas, quando podiam ser exploradas, punidas e reprimidas de modos cabíveis apenas às mulheres, elas eram reduzidas exclusivamente à sua condição de fêmeas. (1981, p. 19).

A objetificação e a sexualização da mulher negra durante o período escravocrata reflete na sociedade contemporânea por meio do racismo, sexismo e do machismo que se

estabelecem dentro das relações sociais, como canta Bia Ferreira na música “Não precisa ser Amélia” que retrata o reflexo da sexualização e objetificação histórica sofrida por esta, o que por sua vez ocasiona na problemática da solidão da mulher negra.

Canto pela tia que é silenciada  
Dizem que só a pia é seu lugar  
Pela mina que é de quebrada  
Que é violentada e não pode estudar  
Canto pela preta objetificada  
Gostosa, sarada, que tem que sambar  
Dona de casa limpa, lava e passa  
Mas fora do lar não pode trabalhar

O olhar de inferioridade com o qual a população negra é vista, em especial as mulheres, contribuirá para a sua atuação dentro da sociedade, tanto no mercado de trabalho, como em relações pessoais. As profissões nas quais as mulheres negras estão inseridas são aquelas relacionadas a atividades domésticas, colocando em evidência a hierarquia social existente na sociedade, em que a mulher negra se encontra em última posição na pirâmide social, trabalhando e recebendo metade do salário que um homem branco recebe.

Compreende-se que durante o processo de colonização a miscigenação ocorria através dos estupros dos homens brancos com as mulheres negras na condição de escravas nesse período. No contexto atual a miscigenação irá ocorrer pelo fato de homens negros se relacionarem com as mulheres brancas com a justificativa de que essas são esteticamente mais bonitas, conforme Carneiro (1995, p.546) quando contesta as ideias de Joel Rufino no livro “Atrás do muro da noite: culturas afro-brasileiras” (1994) no qual esse autor compara a beleza da mulher negra a um fusca colocando-a como inferior em relação a mulher branca que é comparada a carros Monza para justificar que essas são mais lindas e possuem um valor maior. Percebe-se, que o autor utiliza ambas como objeto, entretanto a objetificação e a ridicularização da mulher negra é maior.

A exaltação da beleza da mulher branca tem a mesma função justificadora, nesse caso, da deserção de um determinado tipo de homem negro em relação ao seu grupo racial: sendo a mulher branca como Joel afirmar mais bonita e mais gostosa, este homem negro encontrar-se-ia “prisioneiro” da sedução das formas brancas, como os senhores de engenho seriam “cativos” da sexualidade transgressora de suas escravas negras nos espaços matrimoniais.

Essa subjugação da mulher negra como inferior as mulheres brancas que corroborou para a sua hipersexualização e para a solidão da mesma na atualidade é consequência do etnocentrismo, que de acordo com Everaldo Rocha (1988, p.5) “é uma visão de mundo onde o nosso próprio grupo é tomado como centro de tudo e de todos os outros são pensados e sentidos através dos nossos valores, nossos modelos, nossas definições do

que é a existência.”

Essa visão, ainda se perpetua nos dias atuais, porque as mulheres negras são estereotipadas diariamente pela sociedade que impõem um padrão de beleza a ser seguido, como expõem Carneiro (1993, p. 11), “as mulheres negras fazem parte de um contingente de mulheres que não são rainhas de nada, que são retratadas como anti-musas da sociedade brasileira, porque o modelo estético de mulher é a mulher branca”. Dessa forma, é evidente que a desvalorização da mulher negra tem ligação direta com o processo de sexualização e objetificação dos seus corpos.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão da sexualização e objetificação da mulher negra abordada no presente artigo revela como o estigma funciona de forma a legitimar esse processo, que com a ajuda do conhecimento científico produzido no período, tinha amparo para estruturar a identidade social que se tinha desse indivíduo no contexto colonial. Durante esse período ratifica-se ideia de os corpos negros femininos devem ser dominados e explorados como mão de obra para o trabalho, consolidando também uma exploração sexual e psicológica, o que por sua vez, engendrou reflexos para as gerações posteriores a colonização.

Reflexos estes destacados na música “Não precisa ser Amélia” quando a mesma retrata o processo de solidão da mulher negra, a subjugação no mercado de trabalho – no qual a mesma se encontra inserida em atividades inferiorizadas pela sociedade –, a desvalorização estética dos corpos negros femininos, além da violência sexual.

Nessa perspectiva, é necessário destacar a importância da discussão e estudos voltados para essa temática na sociedade brasileira, uma vez que, esta sofre um processo histórico de invisibilização e que perdura de forma cruel na vida das mulheres negras desde os primórdios da colonização até o presente.

## REFERÊNCIAS

BERNARDI, Marisa. A mulher negra na obra casa -grande e senzala de Gilberto Freyre e as relações cotidianas e de poder: experiência pedagógica com alunos da Formação Docente em Santo Antonio do Sudoeste, Paraná. **Os desafios da escola pública paranaense na perspectiva do professor PDE**, v. 1, 2013. Disponível em: [http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes\\_pde/2013/2013\\_unioeste\\_hist\\_artigo\\_marisa\\_bernardi.pdf](http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2013/2013_unioeste_hist_artigo_marisa_bernardi.pdf). Acesso em: 15/05/19.

BRITO, E. J. da C; MALANDRINO, B. C. História e escravidão: cultura e religiosidade negras no Brasil – um levantamento bibliográfico. **REVER – Revista de Estudos da Religião**, v. 7, n. 4, p. 112-178, 2007. Disponível em: [https://www.pucsp.br/rever/rv4\\_2007/i\\_brito.pdf](https://www.pucsp.br/rever/rv4_2007/i_brito.pdf). Acesso em: 15/05/19.

CARNEIRO, Sueli. Mulher Negra. **Cadernos Geledés**, São Paulo, SP, n. 4, 1993. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2015/05/Mulher-Negra.pdf>. Acesso em: 02/02/19.

CARNEIRO, Sueli. Gênero, Raça e ascensão social. **REF – Revista Estudos Feministas**, v. 3, n. 2, p. 544-552, 1995. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16472/15042>. Acesso em:

07/04/19.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 1996.

FERREIRA, Bia. **Não precisa ser Amélia**. São Paulo: Showlivre, 2018. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/bia-ferreira/nao-precisa-ser-amelia/>. Acesso em: 22/05/19.

FREITAS, M. de A. O cotidiano afetivo-sexual no Brasil colônia e suas consequências psicológicas e culturais nos dias de hoje. **Ponta de Lança: Revista Eletrônica de História, Memória e Cultura**, v. 5, n. 9, p. 63-68, 2011. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/pontadelanca/article/view/1577/2710>. Acesso em: 15/05/19.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

LARAIA, R. de B. **Cultura**: um conceito antropológico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

PIZA, Edith. Da cor do pecado. **REF – Revistas Estudos Feministas**, v. 3, n. 1, p. 52-64, 1995. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16915/15476>. Acesso em: 24/03/19.

ROCHA, E. P. G. **O que é etnocentrismo**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

## PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014 – MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MANDAGUARI-PR

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data da Submissão: 08/06/2020*

### **Bruna Eloise Souza Vettor**

Assistente Social do Centro de Referência de Assistência Social de Mandaguari-PR. Especialista em Serviço Social na Sociedade Contemporânea: direção social, instrumentais e política social. Especialista em Serviço Social e gestão do Sistema Único Assistência Social.

Maringá-PR

Link para o Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4810486340303624>

### **Juliana Moura dos Santos**

Assistente Social, Gerente Administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social de Mandaguari-PR. Especialista em Planejamento e Gestão de Programas e Projetos Sociais.

Mandaguari-PR

Link para o Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1943013967816648>

**RESUMO:** O trabalho descreve o processo de implantação e execução do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC na política de Assistência Social no município de Mandaguari-PR. Primeiramente expõe uma breve contextualização sobre o desenvolvimento dos modos utilizados antes

do MROSC nas parcerias entre administração pública e organizações da sociedade civil. Em seguida, discorre sobre o processo de implantação, iniciado em 2014, e sua execução atual, ressaltando as contribuições da Prefeitura, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, da Secretaria Municipal de Assistência Social. Por fim, apresenta o papel do controle social realizado pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; Política de Assistência Social; Controle social.

PROCESS OF DE REGULATORY  
FRAMEWORK OF CIVIL SOCIETY  
ORGANIZATIONS - RFCSO WITHIN  
THE SCOPE OF SOCIAL ASSISTANCE  
POLICY AND THE SOCIAL CONTROL:  
THE EXPERIENCE IN THE CITY OF  
MANDAGUARI-PR

**ABSTRACT:** The work describes the deployment process of de Regulatory Framework of Civil Society Organizations - RFCSO in Social Assistance policy in the city of Mandaguari-Pr. First of all, it exposes a brief contextualization

about the development of the ways used before the RFCSO in the partnerships between public administration and civil society organizations. Then, it discourses about the deployment process, that started in 2014, and your current execution, highlighting the contributions of the town hall, of Court of Accounts of Paraná State, of the Municipal Secretary of Social Assistance. Finally, it presents the paper of social control carried out by the Municipal Council Social Assistance.

**KEYWORDS:** Regulatory Framework of Civil Society Organizations; Social Assistance Policy; Social control.

## 1 | INTRODUÇÃO

A implantação das diretrizes propostas pela Lei Federal nº 13.019/2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no município de Mandaguari–PR, especificamente nas parcerias celebradas no âmbito da política de Assistência Social, iniciada em 2014, tem sido desenvolvida até os dias atuais, trazendo mudanças no processo de transferências voluntárias entre administração pública e as organizações da sociedade civil.

Este artigo tem como intuito descrever a experiência no processo de implantação do MROSC, desde o seu início até o presente momento, ressaltando a primordialidade do trabalho articulado realizado entre a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), controle interno da administração pública, controle externo, realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), e o controle social por meio dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, do Idoso e, especificamente, da Assistência Social.

No processo da esfera administrativa governamental no que tange ao MROSC, a atuação do CMAS é de suma importância no que diz respeito ao monitoramento, avaliação, fiscalização e acompanhamento das parcerias voluntárias, correspondendo ao controle e participação social previstos na Constituição Federal, na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), dentre outras normativas relativas à temática.

Não há pretensão de esgotar o assunto, nem tão pouco afirmar que a metodologia executada no município não requeira aprimoramento constante, mas a ciência de que, a partir dos esforços em conjunto, principalmente com o comprometimento da esfera governamental, dos profissionais envolvidos, há o reconhecimento em atender as normativas legais e contribuir com a transparência no processo, com a atuação ampla do controle e participação social em todo o processo do MROSC em Mandaguari.

## 2 | O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) NO MUNICÍPIO DE MANDAGUARI-PR

### 2.1 Breve resgate histórico e jurídico

Com a promulgação, em 05 de outubro de 1988, da Constituição Federal no Brasil, a Assistência Social passou a ser considerada como política pública, constituindo desta forma, a Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social.

Neste processo de redemocratização do país, após anos vivendo sob o regime militar, surgiram várias legislações que contribuíram para o fortalecimento do conceito de direito. Assim, foi promulgada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que discorre sobre a organização da Assistência Social.

Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Desta forma, o trabalho executado pelas entidades e organizações de Assistência Social emergiu nos anos 1990, sendo reconhecido legalmente em âmbito nacional, como necessárias para complementar as ações do governo, bem como para atender a demanda emergente, na sua insuficiência ou ausência.

Neto (2003) realiza um resgate histórico do Terceiro Setor no mundo e no Brasil, explanando sua atuação na república velha, na nova e na militar e, por último, na nova república, na qual Estado e sociedade buscam redimensionar o seu papel nas políticas sociais, definindo sua importante atuação.

Desde os anos 1990, gestores nacionais e estaduais buscam ampliar a discussão sobre o tema, inclusive conceituando e caracterizando as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), o trabalho desenvolvido, bem como, normatizando sua atuação no âmbito das políticas públicas e especificamente sobre procedimentos necessários para recebimentos de recursos públicos. Neste sentido, podemos citar algumas regulamentações, a nível nacional, tais como a LOAS, o Decreto nº 6.308/2007, o Decreto nº 6.170/2007 e a Resolução nº 16/2010 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Avançando sobre o tema central deste trabalho, é possível afirmar que não havia um instrumento jurídico específico que balizasse o processo de seleção, celebração de parceria e prestação de contas entre o poder público e OSC. Após a trajetória de dois Projetos de Lei - PL no Congresso Nacional, sendo o PL n.º 3.877/2004 (PLS n.º 07/2003) e o PL n.º 7.168/2014 (PLS n.º 649/2011), houve a promulgação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), por meio da Lei nº 13.019/2014.

Concomitantemente, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), regulamentou a parceria entre público e OSCs, por meio da Resolução nº 28/2011, alterada pela Resolução nº 46/2014, que dispõem sobre a formalização, a execução, a fiscalização

e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito municipal e estadual, instituem o Sistema Integrado de Transferências (SIT) e, pela Instrução Normativa nº 61/2011, regulamenta a primeira Resolução.

É importante destacar que, a partir destas normativas estaduais a utilização do SIT tornou-se obrigatória para as entidades concedentes e tomadoras de transferências, a partir da data de 1º de janeiro de 2012.

## **2.2 O processo de implantação do MROSC na política de Assistência Social do município de Mandaguari**

A administração pública de Mandaguari iniciou discussões internas acerca do tema, por meio de participação de profissionais em cursos de capacitação, bem como reuniões a partir da publicação da Lei nº 13.019/2014. Após estudos a respeito do MROSC, de forma a atender o disposto na referida lei no art. 7º, que se refere a capacitação dos agentes envolvidos, foram realizadas capacitações, dentro e fora do município.

É relevante pontuar outra prática significativa neste estudo, que foi a busca por metodologias utilizadas em municípios da região para o processo de seleção e aprovação de projetos das OSCs. Diante disso, dando início ao novo procedimento para celebração de parcerias no município, foi publicada a primeira versão de edital de chamamento público no ano de 2013.

No ano de 2015, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), aconteceu em Mandaguari uma capacitação sobre “Transferência Voluntária”, tendo como público alvo as OSCs, representantes do poder público e de empresas privadas que realizam doação do imposto de renda aos fundos municipais. Ainda neste ano, profissionais da SMAS participaram dos eventos: Encontro do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (COGEMAS/PR), em Paranaíba; Curso de Capacitação “Parcerias entre a administração pública e as OSCs: pontos essenciais da Lei nº 13.019/2014 na visão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR)”, na cidade de Londrina, e, por fim, em 2016, do “17º Encontro sobre Transferências Voluntárias: Formalização e Execução das Parcerias com o Terceiro Setor”, na cidade de Maringá, ofertado pelo TCE/PR.

Em 2018, foi realizado o curso “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)” ofertado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com o objetivo de proporcionar o entendimento sobre a gestão de parcerias entre o poder público e OSCs, considerando a lei e sua aplicação no âmbito do SUAS.

A partir do ano de 2018, o controle interno da administração pública municipal atuou de maneira mais presente em relação ao processo. Neste sentido, anualmente é realizado em conjunto capacitações sobre o MROSC e o Decreto Municipal. A Procuradoria Jurídica Municipal também tem um papel fundamental ao discutir e orientar sobre os procedimentos

para o atendimento da legislação. Neste mesmo ano, foram realizadas reuniões pela Procuradoria Jurídica com secretários municipais, responsáveis pelo controle interno e representantes das OSCs, a fim de discutir sobre o Decreto Municipal, habilitação e formalização das parcerias, processo de chamamento público e inexigibilidade, tramitação interna nas secretarias municipais e administração pública e o monitoramento e avaliação.

No ano de 2019, aconteceu o curso “Prestação de Contas” organizado pela SMAS, ministrado pelo contador responsável no município pela análise das documentações das parcerias, sendo este o profissional que obtém todas as informações solicitadas pelo SIT e documentos correlatos, destinados às OSCs e demais envolvidos.

É importante ressaltar que, em todo o processo de capacitação, representantes das OSCs, conselheiros municipais de Assistência Social, dos direitos da Criança e do Adolescente, dos Direitos do Idoso e representantes do poder público envolvidos foram convidados a participarem.

Como parte vital do processo de implantação, um fator determinante para sua consolidação foi a homologação do Decreto Municipal n.º 286, de 25 de julho de 2017. Este documento foi fruto da discussão intensa das secretarias municipais, bem como da Procuradoria Jurídica Municipal, para que todas as especificidades fossem atendidas e obedecidas, conforme disposto nas legislações estaduais e no Art. n.º 88, § 1º, da Lei n.º 13.019/2014, que determinava sua vigência aos municípios a partir de 1º de janeiro de 2017.

Desde as primeiras discussões sobre o MROSC, a SMAS esteve à frente. Justifica-se tal fato, pois, maior parte das parcerias firmadas está em seu âmbito de atuação, conforme levantamento realizado pelo Setor de Transferências Voluntárias Municipais no SIT: no ano de 2013 foram inseridos 21 termos de convênios, sendo 19 pertencentes a SMAS; em 2014 foram inseridos 21, sendo 17 da SMAS; em 2015 foram 20 convênios, sendo 17 da SMAS; em 2016, a nomenclatura utilizada aos termos foi alterada de acordo com a lei, sendo de “termo de convênio” para “termo de colaboração” e foram inseridos 18 termos de colaboração, sendo 16 da SMAS; em 2017 foram inseridos 18, sendo todos da SMAS; em 2018 foram 21, sendo que todos pertencem a SMAS. Esses termos foram cofinanciados com recursos próprios.

Durante os últimos anos, com as exigências de atendimento dos normativos legais (federal, estadual e municipal), realidade local e disponibilidade financeira e orçamentária, houve OSCs que não tiveram seus termos de colaboração renovados, bem como também houve o surgimento de novas unidades não-governamentais.

Ao longo do processo de implantação e execução do MROSC, municípios da região realizaram visitas à Mandaguari para aquisição da metodologia utilizada nos cinco estágios estabelecidos pela lei: planejamento, seleção e celebração, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas, o que demonstra o reconhecimento positivo do trabalho realizado.

### 2.3 Execução do MROSC e os Editais do Chamamento Público

O processo de publicação dos editais do chamamento público vem acontecendo, anualmente, desde 2013 até o momento. Estes são publicados para seleção de propostas de OSC para prestação de serviço complementar, na área da política de Assistência Social, por meio de parceria voluntária, em regime de mútua cooperação e obtenção de resultado comum, com transferência de recursos financeiros durante o próximo exercício.

Nas primeiras edições dos editais não houve a elaboração com a colaboração do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). No entanto, no decorrer do tempo, por meio da articulação e planejamento, está sendo possível discutir amplamente com o referido conselho.

Para Costa (2011), o planejamento social é a metodologia que direciona a formulação, execução e avaliação das políticas setoriais, tais como a Assistência Social, dentre outros, enfrentando, desta forma, as expressões da questão social.

No conceito do planejamento como processo técnico-político, Baptista (2015) apresenta a síntese da dinâmica deste processo com o seguinte movimento: reflexão-decisão-ação-reflexão. Diante da realidade do município, observa-se constantemente aquilo afirmado pela autora, quando diz que reiteradamente o planejador desenvolve essa dinâmica de forma concomitante.

Nos últimos anos, o parecer das transferências voluntárias, com base nos relatórios mensais de atendimento entregues pelas OSCs é finalizado pela SMAS. Em seguida, é repassado para o CMAS e direcionado para a Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação. Detalhes desta fase serão descritos posteriormente. Em posse de resolução do CMAS aprovando os editais de chamamento público, estes são encaminhados para publicação, seguindo o fluxo natural do processo, conforme a Lei nº 13.019/2014. Após assinatura do termo de colaboração, toda a documentação produzida durante este processo é encaminhada ao setor de transferências voluntárias municipais para inserção no SIT, iniciando, assim novamente todo o processo.

Gandin (2014) afirma que o propósito do planejamento é o alcance da eficiência e eficácia. No entanto, é necessário introduzir nesta metodologia, um prisma, tão importante quanto estas, ou seja, a compreensão do processo educativo do mesmo.

É importante salientar que, em todos os processos descritos neste trabalho, assistentes sociais das unidades governamentais e não-governamentais, contribuem com seu conhecimento teórico-prático, fazendo uso de sua instrumentalidade profissional, discutida e proposta por Cardoso (2008), sendo algumas delas muito utilizadas, tais como a observação sensível e visitas sociais institucionais.

O trabalho desenvolvido por esses atores tem como base aquilo discutido pelo CFESS (2007), que afirma que temos atribuições de elaboração, execução e avaliação das políticas públicas, caminhando na contramão de abordagens tradicionais funcionalistas

e pragmáticas, indo de encontro ao reconhecimento da questão social como objeto de intervenção da categoria, tendo como base uma intervenção com perspectiva crítica da realidade, identificando as respostas dadas pelo Estado e da sociedade civil.

No exercício profissional do assistente social, é imprescindível que haja o compromisso em busca de estratégias e intervenções aos indivíduos e famílias que enfrentam dificuldades resultantes da desigualdade e exclusão social vivenciadas na sociedade. É sabido que este movimento não é algo simples, no entanto, é uma possibilidade de comportamento árduo, mas real; lento, mas satisfatório; na medida em que os profissionais buscam viabilizar condições na perspectiva da defesa dos direitos sociais, baseados em princípios, tais como: democracia, cidadania, justiça social e liberdade.

## **2.4 O controle social no processo do MROSC**

No processo do MROSC, concomitante com a contribuição da administração pública, por meio da SMAS, do controle interno e da interferência do TCE/PR, como já vimos anteriormente, temos o CMAS, e os Conselhos Municipais de Direitos, especificamente da Criança e do Adolescente e do Idoso, que exercem um papel fundamental no que diz respeito ao controle social, que tem sido presente no planejamento, acompanhamento e prestação de contas da política municipal de Assistência Social, bem como das áreas específicas.

O controle social tem uma função importante no âmbito da esfera pública, pois:

[...] supõe um padrão de representatividade na elaboração, operação e gestão da política de Assistência Social. Locus possível de constituição de caminhos da “regulação na esfera pública”, o Controle Social é possibilidade de romper o caráter privatista, de favorecimento a alguns. É um exercício de trazer as questões e decisões para mais interlocutores, extrapolar os espaços de fiscalização e construir espaços de negociação. Por isso, o Controle Social não pode limitar-se a regular os serviços existentes. (OLIVEIRA, 1999, p. 47)

Levando em consideração a amplitude da temática abordada, este trabalho tem como foco ações referente ao controle social desenvolvidas pelo CMAS, sendo o órgão responsável pela deliberação e acompanhamento desta política pública municipal.

A atuação do CMAS na política de Assistência Social corresponde ao controle e participação social prevista na Constituição Federal em seu art.º 204, inciso II: “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” e regulamentações específicas desta política, tais como a LOAS, em seu art. 16 § 4º, a qual afirma como competência dos conselhos municipais, estaduais e nacional: “acompanhar a execução da política de Assistência Social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária [...]”. A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS-2012) define, em seu Capítulo IX, que trata do controle social no SUAS, em seu Art. 11: “A participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do SUAS, por meio da adoção de práticas

e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de Assistência Social de modo democrático e participativo.

Em Mandaguari, há a Lei Municipal n.º 2.297/2014 que regulamenta o CMAS e o define, conforme Art. 9º, como “[...] órgão colegiado de caráter deliberativo permanente e de composição paritária, vinculado à SMAS.” Tem a função de monitoramento, avaliação e fiscalização junto aos serviços socioassistenciais ofertados no município. O CMAS é composto por membros de representatividade governamental, de entidades e organizações de Assistência Social, trabalhadores do setor e usuários da respectiva política, totalizando doze membros titulares, e doze suplentes.

O CMAS conta com calendário anual de reuniões ordinárias mensais, contando ainda com significativo número de extraordinárias. Com base nos documentos do respectivo conselho, contabilizando o total das realizadas nos últimos anos, verifica-se que em 2014 foram 20 reuniões; em 2015: 21; em 2016: 19; em 2017: 26; em 2018: 23; e em 2019: até o momento duas. Esclarecemos que não foram contabilizadas neste levantamento aquelas realizadas pelas comissões permanentes e temporárias. Desta forma, é evidente o comprometimento dos referidos membros, inclusive da sociedade civil.

Verifica-se que a atuação do conselho neste âmbito vem de encontro com a colocação de Tavares (2006) que afirma:

O seu papel é o de instrumento mediador na relação sociedade/Estado. Na realização plena desse papel, os conselhos gestores se tornam, enfim, o instrumento de expressão, representação e participação da população, e, por conseguinte, um dos principais impulsionadores do exercício da cidadania ativa por meio da democracia participativa. Essa vocação, aliás, é reforçada pelo caráter paritário assumido pelos Conselhos Gestores na sua composição, no sentido de articular uma perfeita e salutar fusão democrática entre as esferas públicas estatais e não estatais, o que põe em relevo, na esfera pública ampliada, um novo debate democrático entre representantes do poder executivo e das instituições da sociedade civil, sobre as políticas públicas.

Com base em suas competências, e considerando a participação efetiva de representantes das entidades, o CMAS contribui a cada ano com a implantação e o aprimoramento dos editais de chamamento público e dos processos de inexigibilidade de forma a complementar e aprimorar o trabalho já executado pela esfera governamental.

A atuação do CMAS no processo do Marco Regulatório vem de encontro com uma de suas competências, descritas no Art. 44. da Lei Municipal n.º 2.297/2014, no inciso V – “acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais”.

O trabalho de acompanhamento, monitoramento, avaliação e fiscalização é realizado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, composta paritariamente por membros do CMAS, de caráter permanente. A Comissão atual, estabelecida pela Resolução nº 11/2018 - CMAS, é atuante, possui seis membros, sendo três de representação governamental e três da sociedade civil.

A comissão realiza seu trabalho com suporte técnico da SMAS e utiliza como

metodologia a análise de planos de trabalho, relatórios mensais de atividades (os quais são apresentados pelas OSCs à gestão da política de Assistência Social), análise do parecer emitido pela SMAS referente às atividades desenvolvidas e visitas *in loco* realizadas, ao menos, uma vez ao ano.

Primeiramente são analisados os planos de trabalho aprovados no ano anterior e que norteiam a execução das atividades, relatórios mensais de atendimento e o parecer emitido pela SMAS. Esta etapa baseia-se na verificação documental das informações, o que pode acontecer por meio de reuniões, dependendo da complexidade das questões apresentadas, fato este que, geralmente, leva à busca de conhecimento acerca dos normativos e orientações técnicas sobre a política. Neste momento acontece a readequação dos instrumentais utilizados para registro das visitas institucionais.

A partir de apontamentos, estudos e readequação dos instrumentais, a comissão realiza visitas institucionais aos órgãos não-governamentais parceiros. Na ocasião é preenchido o questionário específico com o objetivo de verificar a realização das atividades em consonância com o pactuado na parceria, além de observar o alcance das metas firmadas, identificar possíveis dificuldades e desafios enfrentados, bem como analisar o impacto da aplicação do recurso financeiro na execução do objeto.

Posteriormente, a comissão elabora parecer, o qual é apresentado na íntegra, discutido e aprovado em reunião do CMAS, convocada especificamente para este fim. Neste momento, todos os conselheiros tomam ciência da situação das unidades socioassistenciais, bem como aprovam os critérios a serem utilizados nos editais de chamamento público, os quais são devidamente publicizados por meio de resolução.

Ressalta-se que neste processo de estabelecimento de critérios, se faz imprescindível a discussão ampla de forma a corresponder um trabalho articulado, de caráter participativo e que corresponda as necessidades e dificuldades dos envolvidos, com o objetivo de saná-los e, ao mesmo tempo, aprimorar o processo do MROSC.

A discussão e aprovação é uma das competências do CMAS, prevista no inciso X da Lei Municipal n.º 2.297/2014 que afirma “aprovar critérios de partilha de recursos em seu âmbito de competência, respeitados os parâmetros adotados na LOAS” e no XIV – normatizar as ações e regular a prestação de serviços públicos estatais e não estatais no campo da Assistência Social, em consonância com as normas nacionais” (MANDAGUARI, 2014). Ressalta-se que a partir deste trabalho contribui diretamente com a qualidade de serviços prestados aos usuários da política de Assistência Social e com o desenvolvimento do controle e participação social, os quais são cruciais e correspondentes ao sistema democrático e de garantia de direitos.

### 3 | RESULTADOS E CONCLUSÕES

Em virtude dos fatos mencionados referentes ao processo do Marco Regulatório, constatou-se a preocupação da administração pública do município de Mandaguari em destinar adequadamente a utilização do recurso público, bem como acompanhar os impactos sociais que os serviços executados pelas OSCs causam na vida dos usuários da política de Assistência Social, fazendo com que haja maior fiscalização e controle no sentido de que a população também possa participar da gestão dos recursos e reivindicar melhorias nas políticas públicas e, conseqüentemente, reconhecer e valorizar o trabalho desenvolvido pelas organizações da sociedade civil.

No entanto, nem sempre foi possível dar respostas correspondentes às necessidades das OSCs envolvidas, levando em consideração a indispensável execução da política pública, e ainda o dever do Estado neste âmbito, pois os recursos são finitos. É importante apontar que, em que pese todas as adversidades relacionadas ao próprio trabalho, não são medidos esforços em corresponder as demandas apresentadas de forma transparente e responsável. Desta forma, o planejamento, execução e avaliação das políticas públicas são fundamentais, visto que a cada ano traz avanços e aprimoramento na execução dos serviços.

Além deste fator, a operacionalização das exigências da Lei nº 13.019/2014 se desenvolve de forma sistemática, multiprofissional e intersetorial. Apesar dos desafios presentes no decorrer do processo, não apresentou problemas agravantes, uma vez que a partir das primeiras exigências do TCE/PR, Mandaguari adequou seus procedimentos, os quais estão sendo aprimorados, enquanto outros instituídos, a partir da nova legislação.

Foi possível constatar que a administração pública e a SMAS, por meio do comprometimento dos profissionais da política de Assistência Social, inclusive, parte destes com formação em Serviço Social, tem-se avançado no que diz respeito à metodologia de trabalho, aprimorando o trabalho da gestão no sentido de oportunizar aos usuários dos serviços o acesso às informações e a participação de forma mais efetiva do controle dos recursos.

Por fim, verifica-se o papel fundamental do controle social para o MROSC, mediante o CMAS, que contribui com processo do chamamento público, no que diz respeito ao monitoramento, fiscalização, acompanhamento e avaliação das parcerias realizadas no âmbito da política municipal de Assistência Social, com análises, discussões e aprovações com o viés participativo, democrático e transparente.

### REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Mirian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Alterada pela Lei nº 12.435, de 2011. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Alterada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2012.

CARDOSO, Maria de Fátima Matos. **Reflexões sobre Instrumentais em Serviço Social: Observação Sensível, Entrevista, Relatório, Visitas e teorias de Base no Processo de Intervenção Social**. - São Paulo: LCTE Editora, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetro para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social**. - Brasília, CFP/CFESS, 2007.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MANDAGUARI/PARANÁ. **Resolução nº 11, de 16 de maio de 2018**. Criação da Comissão de Avaliação e Monitoramento do Conselho Municipal de Assistência Social. **Diário do Norte do Paraná**: sexta-feira, 18 de maio de 2018, Maringá - PR.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010**. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - Nº 94, quarta-feira, 19 de maio de 2010. Poder Executivo, Brasília - DF.

COSTA, Selma Frossard. **Planejamento Estratégico: instrumento de gestão do terceiro setor**. 2.ed. - Londrina: EdUnifil, 2011.

GANDIN, Danilo. **Planejamento: como prática educativa**. - São Paulo: Edições Loyola, 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/mandaguari>> Acesso em: 30 mar. 2019.

MANDAGUARI. **Decreto Municipal nº 286, de 25 de julho de 2017**. Regulamenta as parcerias entre o Município de Mandaguari e as Organizações da Sociedade Civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de projetos previamente estabelecidos em Planos de Trabalho, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, com as alterações contidas na Lei nº 13.204/2015. **Diário do Norte do Paraná**: sábado, 29 de julho de 2017, Maringá - PR.

MANDAGUARI. **Lei Municipal n.º 2.297, de 23 de abril de 2014**. Regulamenta a Assistência Social no âmbito municipal e cria o Conselho Municipal de Assistência Social, Conferência Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Mandaguari, PR. **Diário do Norte do Paraná**: quinta-feira, 24 de abril de 2014, Maringá - PR.

MANDAGUARI. Prefeitura Municipal de Mandaguari. **História**. 2019. Disponível em: <<http://www.mandaguari.pr.gov.br/pagina/555>> Acesso em: 30 mar. 2019.

NETO, A.V.B.; STEFANI, M.; JUNIOR, S.P. **Gestão de Marketing para organizações do terceiro setor.** Londrina: Midiograf, 2003.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. Controle Social e a Assistência Social: o desafio (im)possível. **Revista Katálysis.** Florianópolis. p. 37-50, abril. 1999. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6251/5829>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

TAVARES, Joaquim Baptista. **Conselhos de gestão de políticas públicas: de espaços de constituição de esfera pública não estatal à formação de um sistema nacional de representação.** Lavras: UFLA, 2006. Disponível em: <[http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2367/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_Conselhos%20de%20gest%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2367/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Conselhos%20de%20gest%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf)> Acesso em: 17. mar. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - TCE/PR. **Instrução Normativa nº 61, 1 de dezembro de /2011.** Regulamenta a Resolução nº 28/2011, dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. Sala de Sessões, Curitiba, PR, 1 dez. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - TCE/PR. **Resolução nº 28, de 06 de outubro de 2011.** Dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. **Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná,** Curitiba, PR, n. 321, 14 out. 2011, p. 103-106.

## SEGURIDADE SOCIAL E DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO: A REFORMA ESTRUTURAL E SEUS REFLEXOS NO TRABALHO

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data de submissão: 03/05/2020*

### **João Paulo Zanin Júnior**

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de  
Ribeirão Preto – FDRP/USP  
Universidade de São Paulo  
<http://lattes.cnpq.br/3976984407236000>

**RESUMO:** A seguridade social é um direito fundamental que abrange diversas áreas, como a Previdência Social; neste regime público há o sistema de repartição, que pode sofrer mudanças substanciais em um contexto de provável reforma estrutural na Previdência Social e em um contexto de flexibilização das leis trabalhistas. A principal justificativa para tais reformas, como a inclusão do regime de capitalização, é a mudança do quadro demográfico brasileiro. Levanta-se uma correlação entre o sistema previdenciário e o déficit fiscal da União; contudo, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o sistema de seguridade social não constituem as maiores despesas da União. Há outros fatores, como refinanciamento da dívida pública federal e renúncias fiscais, que prejudicam a arrecadação

de recursos da União. No tocante aos interesses laborais, as alterações no Direito Previdenciário e no Direito do Trabalho produzem impactos diretos na vida dos trabalhadores, que têm como perspectivas a diminuição de garantias legais, menor acesso aos benefícios previdenciários e decréscimo na qualidade de vida. Ao final, conclui-se que é necessário o saneamento do déficit orçamentário da União, para voltar ao superávit, sem, contudo, afetar a qualidade de vida dos trabalhadores, de modo a equilibrar despesas em setores que geram mais encargos do que a Previdência Social, à medida do possível.

**PALAVRAS-CHAVE:** Previdência Social. Orçamento Público. Déficit Fiscal. Demografia. Interesses Laborais.

### **SOCIAL SECURITY AND BUDGETARY DEFICIT: THE STRUCTURAL REFORM AND ITS REFLEXES ON WORK**

**ABSTRACT:** Social Security is a fundamental right in Brazil, characterized as a public regime in which prevails “partition system”, which may suffer substantial changes in a context of probable structural reform of Brazilian Social Security and in a context of flexibilization of Labour Law. The main justification to those

reforms, as the inclusion of capitalization system, is the change of Brazilian demographic shape. The article makes a correlation between Social Security system and the Brazil's Federal fiscal deficit; however, the General Regime of Social Security (GRSS) from INSS (National Institute of Health and Safety and Social Security) and the whole social security system are not the major expenses of Brazilian Federal Government. There are other matters, as refinancing of public debt and tax exemptions, which prejudice the Federal Government fund raising in Brazil. Concerning labor interests, the alterations on Social Security Law and Labour Law make direct impacts on worker's life, that they have as perspectives the diminution of legal guarantees, lower access to pension benefits and decrease of quality of life. In the end, the conclusion is that it's necessary to end up with Federal Government fiscal deficit, to come back to budget surplus, without affecting worker's quality of life, in a way that it's possible to equilibrate expenses in affairs that create more costs than Social Security, as far as possible.

**KEYWORDS:** Social Security. Public Budget. Fiscal Deficit. Demography. Labor Interests.

## 1 | INTRODUÇÃO

O Brasil vive, nas últimas décadas, um contexto demográfico de envelhecimento da população. As taxas de fecundidade total declinaram nos últimos anos, de quase 2,4 filhos por mulher no ano de 2000, para 1,72 no ano de 2015, conforme dados do IBGE.<sup>1</sup>

A mudança do perfil demográfico do Brasil, desta forma, pode levar o país a ter uma parcela muito grande da população fora do mercado de trabalho, visto que no futuro haverá um número elevado de pessoas idosas, com a diminuição do contingente da população economicamente ativa para contribuir com o sistema de seguridade social, o que ensejaria mudanças nesse sistema, notadamente a previdência.

Uma vez que dentro do sistema de seguridade social são propostas alterações significativas na Previdência Social, há perspectiva de fortalecimento da previdência privada. Inclusive um dos tópicos propostos para a chamada “Nova Previdência” é o regime de capitalização.

Embora seja evidente que a futura demografia do Brasil traga a necessidade de adequações no regime previdenciário e o déficit no orçamento público enseje a redução de determinados gastos para voltar ao superávit, é discutível até que ponto as medidas adotadas para sanar tais problemas não afetarão o sistema de seguridade social e os interesses laborais.

Deve ser salientado também a questão da flexibilização das leis trabalhistas, além da possível aprovação de uma lei de terceirização irrestrita, que também trará impactos no sistema previdenciário, ainda mais se houver a inclusão do regime de capitalização após a aprovação de novas emendas constitucionais ou projetos de lei.

O presente artigo trata sobre a seguridade social, abrangendo as áreas de assistência

---

1. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-de-fecundidade-total.html>. Acesso em 26/08/2019 às 15:43

social, saúde e previdência social<sup>2</sup>, com ênfase recaindo sobre o sistema previdenciário público. Na presente obra, será abordada a mudança do perfil demográfico do Brasil; logo após, haverá uma correlação entre o sistema previdenciário e o déficit fiscal da União, com questionamento sobre a participação do RGPS e do sistema de seguridade social nesse déficit. Em seguida, serão traçados os impactos das alterações previdenciárias sobre os trabalhadores e quais seriam as perspectivas. Assim, a conclusão a que se chega é a da necessidade de sanar o déficit orçamentário da União, sem, contudo, afetar a qualidade de vida dos trabalhadores, equilibrando despesas em setores que geram mais encargos do que a Previdência Social, à medida do possível.

A metodologia a ser empregada é pesquisa bibliográfica, através da busca de textos de caráter acadêmico ou de relevante valor científico em revistas, websites, bibliotecas, legislações e textos oficiais. O método empregado será usado o indutivo, uma vez que a partir da análise de circunstâncias específicas como sistema previdenciário, demografia, orçamento público e interesses laborais, será extraída uma conclusão geral, englobando todas estas variáveis.

## 2 | O ORÇAMENTO DA UNIÃO E A SEGURIDADE SOCIAL

Uma das premissas que será assentada é a de que o perfil demográfico constitui variável importante nas análises do sistema de seguridade social, notadamente a Previdência. Desta forma, a responsabilidade pelo desequilíbrio neste sistema seria transferida das gerações presentes para as gerações futuras.<sup>3</sup>

É cediço que o envelhecimento populacional diminuirá o número de contribuintes para o RGPS. Alguns autores consideram que fatores demográficos em conjunto com fatores de ordem legal teriam causado um déficit previdenciário desde metade dos anos 90;<sup>4</sup> afirma-se também que as mudanças promovidas em 1998 e em 2003 não foram suficientes para evitar esse déficit.<sup>5</sup>

Contudo, cabe ressaltar que a demografia não se revela ser o problema em si;<sup>6</sup> aspectos legais possuem um peso muito maior para debilitar o quadro da seguridade social, criando na atualidade um quadro artificial de saldo negativo neste sistema.

Outro pressuposto a ser considerado, no presente trabalho, é a necessidade de reverter o déficit no orçamento da União, que tem apresentado resultado desfavorável nos

2. SPOSATI, Aldaíza. **Proteção social e seguridade social no Brasil**: pautas para o trabalho do assistente social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 116, 2013, pp. 652-74. p. 655.

3. SILVA, Guilherme. **Um Estudo da Sustentabilidade da Previdência Brasileira**: análise dos regimes próprios municipais. Monografia de final de curso. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2012. p. 40.

4. BERTUSSI, Luís Antônio Sleimann; TEJADA, César A. O. **Conceito, Estrutura e Evolução da Previdência Social no Brasil**. Vol. 11, n. 20. Passo Fundo: Teoria e Evidência Econômica, 2003, pp. 27-55. p. 52.

5. CAMARGO, Paula Tendolin de. **Previdência Social no Brasil**. Monografia de final de curso. UNICAMP, Campinas, Instituto de Economia, 2005. p. 22.

6. FAGNANI, Eduardo. **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: DIEESE/ANFIP; 2017. p. 16.

últimos anos. Conforme o Tribunal de Contas da União, ainda no ano de 2018, foi apurado pelo Tesouro Nacional o déficit primário de 120,2 bilhões de reais.<sup>7</sup>

É notável que uma das grandes propostas para promover um saneamento nas contas públicas tem sido a mudança estrutural no sistema previdenciário. Desta forma, haveria alterações substanciais neste regime, no qual se cogitou incluir o sistema de capitalização individual adotados em países como o Chile. E embora o artigo que previa capitalização tenha sido retirado do texto da PEC nº 6/2019, pode haver sua reintrodução posterior.<sup>8</sup>

A reforma proposta pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 6/2019 é de caráter estrutural, uma vez que modifica a natureza do regime público de previdência, que é de repartição, tornando-o gradualmente privado, sendo que o regime de capitalização irá coexistir com o RGPS até substituí-lo gradativamente, conforme a proposta apresentada no Congresso Nacional.<sup>9</sup> Se fosse aprovada em seu texto original, esta PEC adicionaria o art. 201-A na Constituição Federal, que tornaria regra o novo regime de previdência privada, a ser regulamentado por lei complementar. Contudo, ao ser aprovada como EC nº 103/2019, não foi introduzido esse artigo.

Ainda cabe ressaltar que as reformas promovidas em 1998 e 2003 foram de caráter paramétrico, uma vez que não alteraram a natureza do regime previdenciário, mantendo-o público e em sistema de solidariedade entre gerações, com a permanência da universalidade da cobertura,<sup>10</sup> de forma a mudar apenas a abrangência e estrutura dos benefícios.<sup>11</sup>

Tendo em vista o discurso de rombo previdenciário e a ideia de reequilíbrio da contas públicas por meio de uma reforma estrutural que atingiria o sistema de seguridade social, notadamente o Regime Geral da Previdência Social (administrado pelo INSS e diferindo-se dos regimes previdenciários próprios), algumas considerações devem ser feitas sobre este quadro.

A Lei Orçamentária Anual da União, conforme o art. 165, parágrafo 5<sup>a</sup> da Constituição Federal, compreende três esferas, quais sejam, o orçamento fiscal dos poderes da União, adjunto aos seus órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta (inc. I); o orçamento de investimento das empresas estatais controladas pelo Governo Federal (inc. II) e o orçamento da seguridade social, que abrange todo tipo de entidade e órgão que a ela se vincule, da administração direta e indireta, incluindo fundações públicas que o

7. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/45/13/8A/FB/DFE1C6105B9484B6F18818A8/Painel-Contas%20do%20Gov\\_2018\\_Folhas\\_A4%20\\_4\\_%20fatos%20fiscais.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/45/13/8A/FB/DFE1C6105B9484B6F18818A8/Painel-Contas%20do%20Gov_2018_Folhas_A4%20_4_%20fatos%20fiscais.pdf)

8. MATSUMOTO, Cristiane. **O sistema de capitalização será adotado pelo Brasil com a Reforma? Valor Econômico, 2019.** Disponível em: <https://www.valor.com.br/reformadaprevidencia/6335619/o-sistema-de-capitalizacao-sera-adotado-pelo-brasil-com-reforma> Acesso em: 27/08/2019 às 16:21.

9. FAVA, Virgínia; FLEURY, Sonia. **Capitalização: Segurança para o Mercado Financeiro, Insegurança para os Trabalhadores.** Seminário Internacional: Experiências em Previdência Social, Congresso Nacional – Brasília/DF – 04 de junho de 2019. p. 4.

10. GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005.** UFRJ. In: Congresso Trabalhista Brasileiro. 2007. p. 2.

11. BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal.** Observatório da Cidadania (IBASE), número 11, 2007, pp. 91–98, 2007. p. 95.

Poder Público instituiu e mantém (inc. III).

Entretanto, o orçamento da seguridade social acaba por ser divulgado junto com o orçamento fiscal dos poderes da União, e assim, os dirigentes da Previdência Social costumam divulgar o resultado financeiro do RGPS, através do contraste entre a arrecadação líquida e as despesas com benefícios previdenciários concedidos pelo INSS (Instituto Nacional da Seguridade Social).<sup>12</sup>

Grande parte dos estudos contabiliza as receitas oriundas da folha de pagamento dos trabalhadores que são destinadas ao Regime Geral da Previdência Social. Contudo, o Sistema de Seguridade Social, da qual a Previdência pública faz parte, também conta com outras fontes de receitas, tais como a CSLL (contribuição social sobre o lucro líquido), o PIS/PASEP, a COFINS (contribuição para o financiamento da seguridade social), as Contribuições sobre Concurso de Prognósticos<sup>13</sup> e a CPSS (contribuição para o plano de seguridade para o servidor público).

Conforme o gráfico a seguir, há uma discriminação entre receitas e despesas da seguridade social:

| RECEITAS                              | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Receita previdenciária                | 140.493        | 163.355        | 182.008        | 211.968        | 245.892        | 278.173        | 308.557        | 337.553        | 364.396        |
| CSLL                                  | 34.411         | 42.502         | 43.592         | 45.754         | 57.845         | 57.488         | 65.732         | 65.547         | 61.382         |
| COFINS                                | 102.463        | 120.094        | 116.759        | 140.023        | 159.891        | 181.555        | 201.527        | 194.549        | 201.673        |
| PIS/PASEP                             | 26.709         | 30.830         | 31.031         | 40.373         | 42.023         | 47.778         | 51.065         | 51.955         | 53.781         |
| CPMF                                  | 36.483         | 3.058          | 2.497          | 3.148          | 3.414          | 3.765          | 0              | 0              | 5              |
| Receitas de órgãos de seguridade      | 14.255         | 13.528         | 14.173         | 14.883         | 16.873         | 20.044         | 10.923         | 7.415          | 20.534         |
| Contrapartida do Orç. Fiscal p/ EPU   | 1.766          | 2.048          | 2.015          | 2.136          | 2.256          | 1.774          | 1.273          | 1.391          | 2.226          |
| <b>RECEITA TOTAL DA SEGURIDADE</b>    | <b>356.580</b> | <b>375.415</b> | <b>392.075</b> | <b>458.285</b> | <b>528.194</b> | <b>590.577</b> | <b>639.077</b> | <b>658.410</b> | <b>703.997</b> |
| DESPESAS                              | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           |
| Benefícios Previdenciários            | 182.575        | 199.562        | 224.876        | 254.859        | 281.438        | 316.590        | 357.003        | 402.087        | 436.090        |
| Benefícios LOAS e RMV                 | 14.192         | 15.641         | 18.712         | 22.234         | 25.116         | 30.324         | 34.323         | 38.447         | 42.538         |
| Bolsa-Família e outras transferências | 8.756          | 10.605         | 11.877         | 13.493         | 16.767         | 20.530         | 23.997         | 26.156         | 26.921         |
| EPU                                   | 1.766          | 2.048          | 2.015          | 2.136          | 2.256          | 1.774          | 1.273          | 1.439          | 2.226          |
| FAT (Seguro-desemprego, abono etc)    | 17.957         | 21.416         | 27.742         | 29.755         | 34.738         | 40.491         | 46.561         | 51.833         | 48.686         |
| Minist. da Saúde - MS                 | 45.212         | 50.270         | 58.270         | 61.965         | 72.332         | 80.063         | 84.412         | 83.935         | 102.206        |
| Minist. do Desenv. Social - MDS       | 2.278          | 2.600          | 2.746          | 3.425          | 4.033          | 5.669          | 6.719          | 3.986          | 5.389          |
| Minist. da Previdência - MP           | 4.496          | 4.755          | 6.265          | 6.482          | 6.767          | 7.171          | 7.280          | 5.188          | 8.197          |
| Outras ações da Seguridade            | 3.365          | 3.819          | 6.692          | 7.260          | 7.552          | 9.824          | 9.824          | 9.824          | 11.655         |
| <b>DESPESA TOTAL DA SEGURIDADE</b>    | <b>280.596</b> | <b>310.716</b> | <b>359.195</b> | <b>401.609</b> | <b>450.999</b> | <b>512.436</b> | <b>571.392</b> | <b>622.895</b> | <b>683.908</b> |
| <b>RESULTADO DA SEGURIDADE</b>        | <b>75.984</b>  | <b>64.699</b>  | <b>32.880</b>  | <b>56.676</b>  | <b>77.195</b>  | <b>78.141</b>  | <b>67.685</b>  | <b>35.515</b>  | <b>20.089</b>  |

Elaboração: Denise L. Gentil. Fontes dos dados de receita: Ministério da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência Social, Ministério do Planejamento, SOF, "Resultado Primário da Seguridade Social", Ministério da Fazenda, Arrecadação, Análise Mensal da Receita. Fontes dos dados de despesa: Ministério da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência Social, SOF, Orçamento Federal, Informações Orçamentárias por Agregados Funcionais e Programáticos

A principal fonte para financiar a seguridade social no Brasil, desta forma, é uma espécie de recurso parafiscal denominado de contribuições sociais, que são custeadas tanto pelos empregados quanto pelos empregadores. E apresentam menor potencial redistributivo do que recursos fiscais como impostos e taxas.<sup>14</sup>

Tendo em vista a separação das fontes de recursos oriundos da contribuição direta

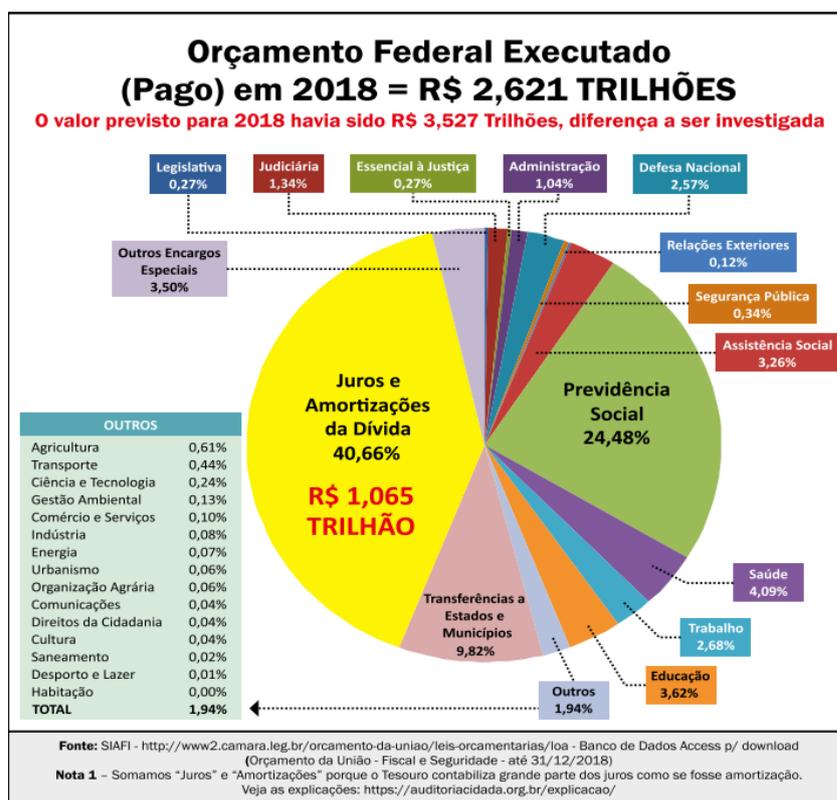
12. SALVADOR, Evilásio. **Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?** Observatório da Cidadania, Rio de Janeiro, Relatório de 2007 n. 11, pp. 81-90. p. 82.

13. FAGNANI, Eduardo. **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: DIEESE/ANFIP; 2017. p. 18.

14. SALVADOR, Evilásio. **Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?** Observatório da Cidadania, Rio de Janeiro, Relatório de 2007 n. 11, pp. 81-90. p. 84.

de empregados e empregadores para o custeio da Previdência Social, e as contribuições que incidem sobre faturamento, lucro e a movimentação financeira para políticas de assistência e saúde, é perceptível que o financiamento da seguridade social continua fragmentado.<sup>15</sup>

Ainda no que tange ao orçamento da União, é preciso abordar que o sistema previdenciário não representa a maior parcela dos gastos públicos, como é notável no gráfico a seguir:



É visível, desta forma, que outros são os fatores responsáveis pelo déficit nas contas públicas do governo federal, tais como os juros e amortizações da dívida pública<sup>16</sup> (aproximadamente um trilhão de reais executados em 2018), sonegação fiscal<sup>17</sup> (estimativa de 452 bilhões de reais que deixaram de ser arrecadados em 2015),<sup>18</sup> desonerações fiscais excessivas (estimativa de 158 bilhões de reais que deixaram de ser arrecadados em 2015),<sup>19</sup> e desvinculação de receitas da União, as DRU's (63 bilhões em receitas desvinculadas da seguridade social no ano de 2015).<sup>20</sup>

15. Ibidem, p. 87.

16. GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990–2005.** 2006. 358f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. p. 215.

17. CAMARGO, Paula Tendolin de. **Previdência Social no Brasil.** Monografia de final de curso. UNICAMP, Campinas, Instituto de Economia, 2005. p. 38.

18. FAGNANI, Eduardo. **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: DIEESE/ANFIP; 2017. p. 14

19. Ibidem, p. 19.

20. Ibidem, p. 14. Ainda vale ressaltar, que, conforme o mesmo texto, “o Congresso Nacional aprovou em 2016 a majoração de 20% para 30% da Desvinculação de Receitas da União (DRU).”

Ao se somar todos estes valores, o total de recursos “drenados” do orçamento federal chega a valores que poderiam compensar com folga o saldo negativo calculado para o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social, apontado em 290,2 bilhões de reais.<sup>21</sup>

Tendo em vista as considerações sobre seguridade social e previdência em função do orçamento da União, em seguida será tecido um panorama sobre impactos e perspectivas para o trabalhador.

### 3 | SEGURIDADE SOCIAL E INTERESSES LABORAIS

No que se refere aos interesses laborais, o Brasil vive um contexto de flexibilização do Direito do Trabalho, esboçadas na Lei 13.467/17, que altera significativamente a CLT, e na Lei 13.429/17, que permite terceirização da atividade-fim das empresas e dispõe sobre trabalho temporário em empresas urbanas.

Tais medidas irão trazer impactos diretos para as relações de trabalho e para a seguridade social. As perspectivas, desta maneira, são boas para o empregador; contudo, para os empregados, é esperado que haja diminuição do número de direitos, menor segurança do trabalho<sup>22</sup> e maior rotatividade de empregos.<sup>23</sup> Ainda conforme Fagnani, o que se aduz de impactos para os empregados é que:

A Reforma da Previdência poderá desmotivar a adesão ao sistema público, expulsar atuais contribuintes e incentivar a migração para a Previdência privada.

**Todas essas possibilidades poderão ter consequências graves na quebra da arrecadação do RGPS, comprometendo a sobrevivência do sistema.**<sup>24</sup> (grifos do autor)

Esta é outra das perspectivas trazidas pela PEC nº 6/2019, que, ao promover não uma reforma paramétrica, mas sim uma reforma estrutural no sistema previdenciário, promoverá um fortalecimento da previdência privada em detrimento do regime administrado pelo INSS.

Ainda cabe mencionar que apenas alguns regimes previdenciários próprios continuariam a ter um bom funcionamento, como o de determinados servidores públicos que constituiria uma parcela privilegiada,<sup>25</sup> conforme Paula Tendolim de Camargo, que

21. MARTELLO, Alexandre. **Rombo previdenciário sobe para R\$ 290,2 bilhões em 2018 e bate recorde**. G1, Brasília. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/29/rombo-previdenciario-sobe-para-r-290-bilhoes-em-2018-e-bate-recorde.ghtml>

22. KREIN, José Dari. **O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva**. Tempo Social, v. 30, n. 1, 2018. pp. 77-104. p. 83.

23. FAGNANI, Eduardo. **Terceirização, Reforma Trabalhista e Reforma da Previdência**: impactos nas receitas do RGPS Social. Audiência Pública da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e Comissão de Assuntos Sociais (CAS) para debater o Projeto de Lei n.38 que altera a CLT (1943). Brasília, 23 de maio 2017. p. 24

24. Ibidem, p. 21.

25. CAMARGO, Paula Tendolin de. **Previdência Social no Brasil**. Monografia de final de curso. UNICAMP, Campinas, Instituto de Economia, 2005. p. 39.

além de consumir grande parcela das arrecadações previdenciárias, ainda serão pouco atingidos pela EC 103/2019.

Ao se levar em consideração que, se aprovada uma nova PEC com a inserção de dispositivo que prevê o regime de capitalização (previdência privada), a tendência é que este substitua gradualmente o regime de repartição (previdência social); e tendo isto em vista, deve ser abordada a questão de que tal sistema é eficiente sob uma ótica econômica, contudo, haveria insuficiência de recursos para ter acesso à aposentadoria nos casos de desemprego ou exclusão do mercado de trabalho.<sup>26</sup>

E essa insuficiência pode ser agravada em casos de alta rotatividade de empregos, que tende a aumentar em decorrência das alterações na legislação trabalhista e previdenciária dos últimos anos.

Diante de todo este quadro, a perspectiva é a de um grande número de pessoas que não conseguirá manter um emprego ininterrupto, o que tornará mais difícil de o empregado contribuir por tempo o bastante para angariar fundos suficientes para desfrutar de uma aposentadoria digna,<sup>27</sup> levando, assim, a um decréscimo na qualidade de vida.

Esse decréscimo, assim, pode se tornar mais grave à medida que se envelhecer, uma vez que haverá menor acesso aos benefícios da seguridade social, decorrentes de uma reforma não apenas paramétrica (que viria a se somar às mudanças feitas em 1998 e 2003, que diminuíram o acesso aos benefícios previdenciários), mas estrutural, que inclusive elevará a idade mínima exigida para conseguir a aposentadoria voluntária, conforme a PEC 287/2016.<sup>28</sup>

#### 4 | CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, é indiscutível que o sistema previdenciário deve ser analisado em função do perfil demográfico do Brasil; esta é uma variável relevante que não deve ser desconsiderada para promover adequações no sistema previdenciário, com a finalidade de manter sua sustentabilidade.

O sistema previdenciário, além disso, também precisa ser analisado em função do orçamento da União, tendo em vista a necessidade de desfazer o déficit no orçamento do governo federal, sem, contudo, reduzir drasticamente a qualidade das relações trabalhistas e previdenciárias; desta forma, a fim de restaurar o equilíbrio das contas do poder público, é preferível promover alterações no sistema tributário, financeiro e orçamentário, uma vez que estes campos apresentam despesas ou perda de recursos maiores do que o RGPS.

26. MATSUMOTO, Cristiane. **O sistema de capitalização será adotado pelo Brasil com a Reforma? Valor Econômico, 2019.** Disponível em: <https://www.valor.com.br/reformadaprevidencia/6335619/o-sistema-de-capitalizacao-sera-adotado-pelo-brasil-com-reforma> Acesso em: 28/08/2019 às 20:15.

27. MATSUMOTO, Cristiane. **O sistema de capitalização será adotado pelo Brasil com a Reforma? Valor Econômico, 2019.** Disponível em: <https://www.valor.com.br/reformadaprevidencia/6335619/o-sistema-de-capitalizacao-sera-adotado-pelo-brasil-com-reforma> Acesso em: 28/08/2019 às 20:37.

28. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1514975&filena-me=PEC+287/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filena-me=PEC+287/2016). Acesso em: 29/08/2019 às 13:40.

As alterações promovidas no Direito do Trabalho e no Direito Previdenciário trarão significativos impactos para o trabalhador, de maneira que as perspectivas acabam sendo a diminuição de direitos, dificuldade de acesso aos benefícios previdenciários e queda na qualidade de vida.

Desta forma, poderia haver mudanças no sistema de seguridade social que não colidissem com garantias laborais e previdenciárias, tais como maior inclusão de trabalhadores do mercado informal no regime previdenciário, ampliando o número de contribuições e a cobertura; destinação de mais receitas de contribuições sociais aos regimes previdenciários, para assegurar a estes maior sustentabilidade financeira; e também mudanças de caráter paramétrico que não alterassem a natureza do sistema de repartição do sistema previdenciário.

## REFERÊNCIAS

BERTUSSI, Luís Antônio Sleimann; TEJADA, César A. O. **Conceito, Estrutura e Evolução da Previdência Social no Brasil**. Vol. 11, n. 20. Passo Fundo: Teoria e Evidência Econômica, 2003, pp. 27-55.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal**. Observatório da Cidadania (IBASE), n. 11, 2007, pp. 91–98.

CAMARGO, Paula Tendolin de. **Previdência Social no Brasil**. Monografia de final de curso. UNICAMP, Campinas, Instituto de Economia, 2005.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: DIEESE/ANFIP; 2017.

\_\_\_\_\_. **Terceirização, Reforma Trabalhista e Reforma da Previdência: impactos nas receitas do RGPS Social**. Audiência Pública da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e Comissão de Assuntos Sociais (CAS) para debater o Projeto de Lei n.38 que altera a CLT (1943). Brasília, 23 de maio 2017.

FAVA, Virgínia; FLEURY, Sonia. **Capitalização: Segurança para o Mercado Financeiro, Insegurança para os Trabalhadores**. Seminário Internacional: Experiências em Previdência Social, Congresso Nacional – Brasília/DF – 04 de junho de 2019.

GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005**. UFRJ. In: Congresso Trabalhista Brasileiro. 2007.

\_\_\_\_\_. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990–2005**. 2006. 358f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

KREIN, José Dari. **O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva**. Tempo Social, v. 30, n. 1, 2018. pp. 77-104.

MARTELLO, Alexandre. **Rombo previdenciário sobe para R\$ 290,2 bilhões em 2018 e bate recorde**. G1, Brasília. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/29/rombo-previdenciario-sobe-para-r-290-bilhoes-em-2018-e-bate-recorde.ghtml>

MATSUMOTO, Cristiane. **O sistema de capitalização será adotado pelo Brasil com a Reforma?** Valor Econômico, 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/reformadaprevidencia/6335619/o-sistema-de-capitalizacao-sera-adotado-pelo-brasil-com-reforma>

SALVADOR, Evilásio. **Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?** Observatório da Cidadania, Rio de Janeiro, Relatório de 2007 n. 11, pp. 81-90.

SILVA, Guilherme. **Um Estudo da Sustentabilidade da Previdência Brasileira:** análise dos regimes próprios municipais. Monografia de final de curso. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. **Proteção social e seguridade social no Brasil:** pautas para o trabalho do assistente social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 116, 2013, pp. 652-74.

## POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: APONTAMENTOS CRÍTICOS

*Data de aceite: 01/07/2020*

**Haidée de Caez Pedroso Rodrigues**

Universidade Federal Fluminense, Escola de  
Serviço Social  
Niterói – RJ

**RESUMO:** Este artigo versa sobre a política de assistência social no Brasil. Tem como fundamento a teoria social crítica e reflete sobre a relação entre acumulação do capital e questão social. Tem por objetivo analisar as principais determinações que mediaram a implementação das políticas sociais historicamente no Brasil, em especial os programas de transferência de renda enquanto estratégias de combate à pobreza nos anos de 1990 para apontar os desafios aos profissionais que atuam nas políticas sociais e que estão comprometidos com os interesses da classe trabalhadora, tanto no que se refere à sua formação quanto ao seu exercício profissional.

**PALAVRAS-CHAVE:** superpopulação relativa, política social, assistência social, programa bolsa família.

### ASSISTANCE SOCIAL POLICY IN BRAZIL AND BOLSA FAMÍLIA PROGRAM: CRITICAL POINTS

**ABSTRACT:** This article deals with social welfare policy in Brazil. It is based on critical social theory and reflects on the relationship between capital accumulation and social question. It aims to analyze the main determinations that mediated the implementation of social policies historically in Brazil, especially income transfer programs as strategies to combat poverty in the 1990s to point out the challenges to professionals who work in social policies and who are committed to the interests of the working class, both as regards their training and their.

**KEYWORDS:** overpopulation relative, social policy, social assistance, bolsa família program.

### 1 | INTRODUÇÃO

Temos observado na literatura brasileira, e em especial no Serviço Social, um conjunto de reflexões acerca dos atuais desdobramentos da política de assistência social e dos programas de transferência de renda enquanto estratégias de combate

à pobreza. Embora se enfatize o Programa Bolsa Família enquanto o “carro-chefe” da intervenção no combate à pobreza no Brasil, este é caudatário de um conjunto de mudanças que passam a vigorar no país após o final dos anos de 1980, quando do aprofundamento das medidas neoliberais no país.

Portanto, nossa análise partirá dos pressupostos teórico-metodológicos fundamentados na teoria social crítica no sentido apreender o objeto na sua totalidade, ou seja, considerando o conjunto de determinações históricas, políticas, econômicas e sociais que envolvem o surgimento e desenvolvimento da política de assistência social brasileira. O objetivo desse artigo é o de refletir acerca da consolidação da política de assistência social no Brasil e os desdobramentos políticos e econômicos dos programas de transferência de renda para apontar os principais dilemas e desafios postos ao Serviço Social na contemporaneidade.

## **2 | POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA BREVE APROXIMAÇÃO A PARTIR DE SUAS PARTICULARIDADES HISTÓRICAS**

### **2.1 Acumulação do capital e questão social**

Embora os dados oficiais informem a redução da pobreza no Brasil, sabemos que o fenômeno do pauperismo esteve presente desde os primórdios do desenvolvimento do capitalismo e que seu aumento ou retrocesso dependem de um conjunto de medidas econômicas, políticas e sociais na órbita do Estado a depender tanto de conjunturas históricas quanto da correlação de forças entre as classes sociais. A política de assistência social no Brasil, e em diferentes países, surge para atender as necessidades do segmento de trabalhadores mais pauperizados.

No entanto, o pauperismo é produto da dinâmica inerente do capital. Desde que o capitalismo se consolidou enquanto modo de produção, através da revolução industrial, da divisão social e técnica do trabalho e da generalização do trabalho assalariado, que a expansão das riquezas veio acompanhada pelo desemprego de uma parcela considerável dos trabalhadores.

Assim, a própria consolidação desta sociedade gerou mecanismos que expulsam os trabalhadores das fábricas criando o que Marx (1998) denominou de superpopulação relativa e/ou exército industrial de reserva. Esse contingente de desempregados representa um estoque de trabalhadores sempre disponíveis para as demandas do capital. No interior desse reservatório de força de trabalho se desenvolvem mecanismos que empurram os salários dos empregados para baixo, pressionam para que eles trabalhem com mais intensidade e por mais tempo, criam uma grande massa humana pronta a ser convocada quando assim desejar o capital e condenam uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada.

Portanto, o desemprego na sociedade capitalista deve ser entendido não como produto exterior ou mero distúrbio involuntário do sistema de produção, mas antes, como produto histórico necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista.

Historicamente, segmentos da classe trabalhadora que tanto estavam inseridos nos processos produtivos e/ou vivenciavam situações de pobreza devido ao processo de urbanização e industrialização, passaram a reivindicar por melhores condições de trabalho e de vida. É quando podemos afirmar tratar-se do surgimento da questão social. Desta forma, partimos do princípio de que há uma relação umbilical entre as dimensões da política e da economia, consideraremos que as políticas sociais emergem e só podem ser compreendidas historicamente a partir da intervenção do Estado na questão social.

## **2.2 Particularidades históricas da política social brasileira**

Autores de relevância intelectual no Brasil (CARVALHO, 2011; BEHRING & BOSCHETTI, 2011; COUTO et. al., 2010) desenvolvem reflexões acerca da consolidação dos direitos sociais no país. Destacaremos alguns elementos que expressam nossa formação sócio histórica e que influenciaram no desenvolvimento da legislação social.

De início, consideramos que o Brasil não vivenciou um modelo “clássico” de revolução burguesa, mas sim contou com o processo chamado por Mazzeo (1997) de “via prussiano-colonial”. Esse processo tratou, em essência, da institucionalidade do Estado nacional sem a participação das massas populares, com o exclusivo domínio da elite agrária, com uma matriz teórico-ideológica liberal de caráter conservador e reacionário. A transição para uma sociedade moderna se fez mudando a sua institucionalidade na aparência jurídica, mas mantendo os laços com o passado em termos de organização e práticas econômicas, políticas e culturais.

Tal contexto histórico fez com que ainda hoje esteja presente o forte interesse da burguesia agrária, mas também de um forte movimento popular junto ao campo além dos movimentos sociais urbanos. Decorrente deste processo, outro aspecto a ser considerado é o peso do escravismo que influenciou as relações entre as classes, formando historicamente, de forma deletéria para os trabalhadores, um caldo cultural baseado no trato pessoal de questões de ordem pública e o forte clientelismo e patrimonialismo na gestão do Estado (MAZZEO, 1997; BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

Tais características vão marcar a relação entre o Estado e os trabalhadores. Ainda assim, temos que destacar que desde a proclamação da república em 1889 até 1930 algumas medidas de proteção social foram implementadas devido a pressões populares e internacionais: em 1891 foi regulado o trabalho de menores na capital federal, culminando na aprovação do Código de Menores em 1917; a garantia do direito de sindicalização a algumas categorias de trabalhadores, principalmente com o maior reconhecimento dos sindicatos na área rural que trabalhavam com café e por conta da mobilização dos

trabalhadores imigrantes; a aprovação da Lei Eloy Chaves, que criou a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores como ferroviários e marítimos (BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

A década de 1920 tratou-se de um período de forte efervescência política, com a criação em 1922 do Partido Comunista Brasileiro e com a realização neste mesmo ano da Semana de Arte Moderna. No âmbito da economia ocorreu a grave crise econômica mundial de 1929, fazendo com que houvesse um rearranjo político entre frações da burguesia no país (CARVALHO, 2011).

A partir de 1930 contamos com um intenso investimento do Estado na industrialização do Brasil quando Getúlio Vargas assume a presidência. É quando podemos afirmar que se trata do surgimento da questão social no Brasil a partir do protagonismo da classe trabalhadora no cenário político, demandando do Estado e da burguesia um conjunto de respostas às mazelas sociais oriundas da acumulação de capital que estava se instituindo.

Portanto, de 1930 a 1964, foram implementadas uma série de medidas sociais. É quando se institui, de forma ampliada, as Caixas e os Institutos de Aposentadorias e Pensões, CAPs e IAPS, que se organizavam por ramo de categoria e asseguravam como benefícios o direito à aposentadoria e pensão, o acesso ao socorro médico e a compra de medicamentos a preços reduzidos, e eram mantidos através da contribuição de empregados e empregadores, sem contar com a participação do Estado (COUTO, 2006).

Mas tais medidas se destinavam somente aos trabalhadores vinculados ao setor formal e que contribuía para essas instituições. A consequência disto é que um número significativo de trabalhadores, tanto urbanos quanto rurais, ficou à margem desse sistema, pois se situavam na informalidade, dependendo de assistência filantrópica. Em 1942 criou-se a Legião Brasileira da Assistência (LBA) que inicialmente tinha como propósito atender as famílias dos soldados que haviam se alistado na guerra, mas que passa também a assistir aqueles trabalhadores que não estavam vinculados ao emprego formal. Tratava-se de ações voluntárias, sem caráter técnico e/ou programático.

Os anos entre 1930 e 1945 foram importantes para a ampliação da legislação trabalhista, ainda que somente para os trabalhadores formais. Mas foi nesse período que: estabeleceu-se a jornada de trabalho de oito horas para comércio e indústria; regulamentou-se o trabalho feminino; foi criada a carteira de trabalho; criação de comissões e juntas de trabalho (início da justiça do trabalho); direito de férias; criação do salário mínimo e da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (CARVALHO, 2011).

Esse quadro histórico vai contar com mudanças ao longo dos governos, mas ainda carregando o forte apelo populista, com medidas voltadas à industrialização do país e com a abertura ao capital internacional a partir dos anos de 1950-1960. No entanto, a partir de 1960 assume João Goulart como presidente e avança nas chamadas reformas de base:

agrária, fiscal, bancária e educacional, buscando atender aos anseios das mobilizações do campo e da cidade.

O golpe militar de 1964, de certa forma, foi uma ação política que buscou conter as reformas que estavam em curso, pois poderia levar ao “perigo comunista”. O cerceamento dos direitos civis e políticos perduraram até a abertura democrática nos anos de 1980. Mas algumas medidas sociais foram adotadas nesse período, inclusive, para amenizar as contradições da ditadura. Em 1971 foi criado o Fundo de Assistência Rural (Funrural) que efetivamente incluía os trabalhadores rurais na previdência, mas seus recursos vinham de um imposto sobre produtos rurais, pago pelos consumidores, e de um imposto sobre as folhas de pagamentos das empresas urbanas, não onerando a burguesia agrária (CARVALHO, 2011).

Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que acabava com os CAPs e IAPs e unificava o sistema e centralizando sua gestão no poder público federal, com exceção do funcionalismo público, civil e militar. O governo acabou com a estabilidade no emprego, e para compensar, criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, que era pago pelos empresários e que tinha a função de seguro-desemprego. Criou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) cuja finalidade era facilitar a compra da casa própria aos trabalhadores de baixa renda.

Portanto, até os anos de 1970, os trabalhadores situados à margem dos sistemas de proteção social tinham que acessar aos serviços beneficentes das políticas de assistência e saúde nas denominadas Santas Casas de Misericórdia, que se caracterizavam pela filantropia e benemerência, sem assumir a condição de política pública. Enquanto que os trabalhadores formais acessavam as políticas sociais a partir do INPS. O governo somente investia em campanhas de vacinação em massa, mas ainda de forma bastante residual. Portanto, estabelecendo uma forte cisão entre os trabalhadores inseridos de forma formal na economia e aqueles situados na informalidade.

Os movimentos de oposição fizeram-se presente durante todo o período da ditadura militar, principalmente nos anos de 1980, com a forte atuação sindicatos, organizações civis e religiosas, movimentos sociais urbanos, associações de profissionais de classe média, artistas e intelectuais. Momento que contou com a criação do Partido dos Trabalhadores e de intensa mobilização sindical com os operários dos setores que haviam se expandido na economia com o “milagre” econômico, ou seja, metalúrgicos das automobilísticas e da siderurgia da região metropolitana de São Paulo (CARVALHO, 2011).

No processo de reabertura democrática esses movimentos contribuíram para a garantia de prerrogativas que atendessem aos interesses populares na Constituição Federal de 1988, chamada a “Constituição Cidadã”. Tais mobilizações apresentaram pautas políticas que atendiam a diferentes segmentos da sociedade, mas principalmente, evidenciavam as contradições da acumulação do capital e do pauperismo. Devida a essa correlação de forças, ampliou-se a Seguridade Social brasileira que passa a ser composta

pelas políticas de saúde, assistência e previdência social, elevando-as a patamar de direito social. A primeira delas, de caráter universal e gratuita, onde todos os cidadãos brasileiros têm acesso. A segunda é para aqueles cidadãos que dela necessitar. Ambas não possuem caráter contributivo, somente a previdência social que concede benefícios e aposentadorias aqueles que contribuem via imposto previdenciário. Portanto, buscando romper com a cisão histórica entre os trabalhadores formais e o resto da população.

As políticas não-contributivas – a assistência social e saúde – foram regulamentadas através da criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Ambas as legislações inovaram quanto à participação popular, uma vez que preveem canais de controle social como as conferências municipais, estaduais e nacional, além dos referidos conselhos paritários entre sociedade civil e governo. No entanto, tais espaços vêm sendo utilizados para manobras políticas de caráter privado e são alvos de constantes embates políticos que expressam diferentes projetos societários.

Apesar desses avanços democráticos com a Constituição Federal, já estava em vigor nos países latino americanos medidas de cunho neoliberal como “saídas” para a crise econômica dos anos de 1970-1980. O final dos anos de 1980, mas, principalmente, os anos de 1990, caracterizaram-se por um período marcado por privatizações de serviços e empresas públicas, desregulamentações financeiras e intensas medidas voltadas à reestruturação produtiva.

### **3 | NEOLIBERALISMO, PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Como prevê o pacote neoliberal, o Estado deve conter gastos sociais. Por tais razões, mesmo após a elaboração da Constituição Federal de 1988 o Estado não priorizou o investimento do fundo público na implementação das políticas sociais nela preconizada. Resultado disso foi, por um lado, a acumulação e concentração do capital dos grandes empresários e, por outro, a crescente pauperização da grande massa da população.

Mas o Estado não pôde deixar de dar respostas às expressões da questão social. Fará isso numa perspectiva focalizadora que trabalha com a lógica da fragmentação das políticas, visando atender resultados de curto alcance e os critérios de acesso estão baseados quantitativamente na renda, além de distinguir por mérito e não por direito àqueles que terão acesso e/ou continuidade no acesso aos benefícios sociais.

A política social focalizada de combate à pobreza nasce e se articula intimamente com as reformas liberais e tem por função compensar, de forma parcial e muito limitada, os estragos socioeconômicos promovidos pelo modelo liberal [...] trata-se de uma política social apoiada num conceito de pobreza restrito, que reduz o número real dos pobres, suas necessidades e o montante de recursos públicos a serem gastos. Ela procura adequar ao permanente ajuste fiscal a que se submetem os países periféricos, por exigência do FMI e do capital financeiro para garantir o pagamento das dívidas públicas [a juros exorbitantes...] (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 155-156).

São com essas características que serão implementadas na década de 1990 diferentes programas de caráter focalizado voltados ao combate à pobreza, como o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (1993) e o Programa Comunidade Solidária (1995). As políticas de saúde e previdência social também são impactadas pelas medidas neoliberais. O exemplo disto é o sucateamento dos serviços públicos de saúde devido ao baixo investimento público e a abertura para os planos privados. A área da previdência contará com uma série de medidas que ampliarão o tempo para a aposentadoria e de cálculos para a redução dos benefícios, além da ampliação de regras que favorecem os fundos privados de pensão, entre outras medidas. Fazendo com que se criasse agora uma cisão entre aqueles trabalhadores com condições de pagar por serviços privados (planos de saúde e previdência privados) e aqueles trabalhadores pobres que acessam às precarizadas políticas sociais (MOTA, 2005).

No projeto de continuidade ao aprofundamento das medidas neoliberais, temos a partir dos anos 2000 um conjunto de intervenções sociais voltadas à implementação de programas de renda mínima, como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola” (2001), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – “Bolsa-Alimentação” e o Auxílio-Gás (2001).

A partir do governo Lula, em 2003, ocorreram inflexões na área social cuja principal delas foi a implantação de um programa de renda mínima que se inicia com um processo de unificação dos programas nacionais de transferência de renda mencionados anteriormente, agora passando a se denominar “Bolsa Família”. Segundo o portal do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) o Programa Bolsa Família (PBF) tem se constituído como:

O principal programa de transferência direta de renda com condicionalidades do governo federal. Sua estrutura está fundamentada em torno de três dimensões: promoção do alívio imediato da pobreza, reforço ao exercício de direitos sociais básicos na área da saúde e educação e articulação com programas complementares, voltados ao desenvolvimento das famílias, para que tenham condições de superar situações de vulnerabilidade e pobreza. Entre os exemplos de programas complementares ao PBF incluem-se programas de geração de trabalho e renda, combate ao trabalho escravo, alfabetização de jovens e adultos e acesso à energia elétrica (MDS, 2008, p. 24).

Atualmente o PBF situa-se no âmbito da política de assistência social, por consistir em benefício de caráter não contributivo, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Com a inauguração do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, o programa integra a rede de atenção básica da política de assistência social.

Com a criação do SUAS, observa-se que muito se avançou em termos de gestão administrativa e a construção de uma nova institucionalidade para política de assistência social no Brasil, ampliando os seus objetivos e estabelecendo uniformidade e unidade na prestação dos serviços. No entanto, como se insere no contexto das reformas neoliberais,

alguns desafios precisam ser sinalizados conforme apontam os estudos de Couto et. al. (2010).

O primeiro elemento refere-se à necessidade de integração e articulação com as demais políticas sociais para o atendimento às reais necessidades da população. Outra questão é que a execução e a priorização da política de assistência social dependem de pactuações entre os gestores das esferas municipal, estadual e federal, colocando na ordem do dia um conjunto de interesses políticos que muitas vezes impedem a plena execução do SUAS.

A fragilidade do controle social de forma efetiva como preconiza a legislação também se constitui em outro desafio, que se deve tanto à dificuldade de mobilização dos usuários desses serviços, quanto às manobras políticas que são realizadas para tomada de decisões. Em relação ao atendimento às demandas da população, este ainda se apresenta de forma rotineira e existem dificuldades na proposição e ampliação desses atendimentos. Um último elemento que pode ser aqui destacado refere-se ao “primeiro-damismo” quando ainda se faz presente o caráter patrimonialista da política social, principalmente nos municípios de pequeno porte, em que esposas de governantes dirigem a condução da política de assistência social, assumindo-a com forte cariz filantrópico e de benemerência, reproduzindo a lógica histórica de constituição da assistência no Brasil, o que dificulta a criação de uma cultura pública dos direitos sociais.

Os programas e projetos de enfrentamento à pobreza, que estão sob a execução da política de assistência social, são alvo de constantes embates teórico-políticos no cenário contemporâneo. Coexistindo diferentes concepções de pobreza e de enfrentamento da mesma, bem como a forma como esses programas impactam na reprodução econômica e ideológica da população. Nesse universo plural e democrático, nossa análise teórica e ídeo-política considera que o atual Programa Bolsa Família compõe um conjunto de ações já em curso que buscam aprofundar as medidas neoliberais, mas que agora assumem novas particularidades.

#### **4 | PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: APONTAMENTOS CRÍTICOS**

Um dos argumentos mais recorrentes dos defensores do PBF refere-se ao seu caráter altamente redistributivo que promove a redução da desigualdade no país (CONSTANZI; FAGUNDES, 2010). No entanto, os dados mostram o contrário. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, o chamado Índice Gini, que varia de 0 a 1, piorou de 0,496 em 2012 para 0,498 em 2013. A respeito da renda média dos brasileiros, essa tem aumentado em 5,7%, passando para R\$ 1.681 por trabalhador, mas a média aumentou mais no topo da pirâmide (6,4%) do que na base (3,5%), não contribuindo para diminuir a desigualdade. Portanto, a forte desigualdade no país ainda continua presente uma vez que o contingente de 1% dos brasileiros mais ricos ainda

ganha quase cem vezes mais que os 10% mais pobres.

Mas, se comparados aos programas implementados no Brasil nos anos de 1990, podemos perceber que um dos avanços com o PBF foi o aumento do benefício pago às famílias – apesar de contar com valores muito baixos se comparado com o valor do salário mínimo – além da capacidade de incorporação de um maior número de beneficiários que os programas anteriores. Em que pese esses aspectos “positivos” muitas famílias necessitam complementar sua renda e isso ocorre, na maioria dos casos, via trabalho informal e/ou precarizado. E ainda existem famílias em situação de pobreza absoluta que não conseguiram acessar ao programa.

A Cartilha do PBF indica como “portas de saída”: alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda e microcrédito, acesso a serviços de saúde e educação (SILVA; YASBECK; GIOVANNI, 2008, p. 139). Podemos observar, então, que o PBF preconiza que as alternativas para superação da pobreza estão centradas no indivíduo e focados em programas e não em políticas estruturais. A saída da pobreza vai depender da aquisição, ou não, de novas capacidades individuais. Não entra aqui em questão as determinações econômicas, políticas e sociais que fundam as relações desiguais sob o modo de produção capitalista.

Portanto, o PBF expressa o caráter liberal-conservador já proposto para as reformas neoliberais das políticas sociais desde os anos de 1990, não rompendo com suas bases fundamentais das contradições de classe. Tal perspectiva, centra seus estudos nas categorias como “capital humano”, “empoderamento”, “capacidades”, entre outras, e não se propõe a uma análise crítica mediada na relação desses trabalhadores com as políticas macrossociais e econômicas.

A ideia de capital humano apoia-se no conceito de “capacidades”, relacionado ao conjunto de bens que pode dominar para a expansão da sua liberdade em favor da responsabilidade individual (STEIN, 2008). Ou seja, um “culto” ao individualismo e ao subjetivismo em detrimento da coletividade e das questões de classe, própria à ideologia liberal.

Na acepção liberal a ideia de justiça social está baseada em que todo o cidadão deve receber uma compensação para permitir que todas as pessoas disponham das mesmas possibilidades de escolha e das mesmas ocasiões no curso de suas vidas (EUZÉBY, 2004). No entanto, como vimos anteriormente no sistema capitalista isto é inviável, porque a desigualdade é inerente para a reprodução do sistema e que as possibilidades de escolhas estão determinadas por essa condição.

A partir dessa análise, podemos perceber que tanto a explicação para a pobreza quanto as respostas para o seu enfrentamento contidas no PBF não ultrapassam os níveis mais imediatos das demandas sociais, excluindo suas relações estruturais com o modelo de produção e apropriação da riqueza no capitalismo. Ao permanecer no nível da aparência, não se alteram as bases fundantes da desigualdade social e da reprodução

da pobreza.

As implicações ídeo-políticas desse processo só ampliam as dificuldades dos trabalhadores na tomada de consciência de classe e na luta por garantia e ampliação dos direitos, à medida que fragmenta suas condições, colocando-os uns contra os outros na luta pelos benefícios sociais, e transforma a pobreza em problema de gestão de recursos públicos apenas, sendo necessário focalizá-los para que se torne mais eficiente.

As implicações ídeo-políticas desse processo só ampliam as dificuldades dos trabalhadores na tomada de consciência de classe e na luta por garantia e ampliação dos direitos, à medida que fragmenta suas condições, colocando-os uns contra os outros na luta pelos benefícios sociais, e transforma a pobreza em problema de gestão de recursos públicos apenas, sendo necessário focalizá-los para que se torne mais eficiente.

## **5 | DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL**

É importante destacar que o assistente social, enquanto condição de trabalhador assalariado também sofre os impactos das medidas neoliberais, como na forma de contratação flexibilizada que muitas vezes ocorre por meio de contrato/projeto/assessoria tanto em instituições públicas quanto privadas. Além disso, vivencia a precarização do investimento nas políticas sociais, impactando na realidade cotidiana dos usuários e dos serviços e benefícios.

Por conta do aumento da pobreza, da institucionalização de novas questões contemporâneas e das formas de intervenção do Estado na questão social ocorre a ampliação dos espaços sócio-ocupacionais do Assistente Social. Se, historicamente, o assistente social era visto apenas para a execução imediata das políticas sociais, atualmente o Serviço Social ampliou as dimensões da prática profissional que fez alargar o universo de possibilidades da intervenção. Se por um lado, conta com a potencialidade para a inovação profissional, por outro, emergem um conjunto de requisições ligadas às outras áreas do conhecimento que precisam ser acionadas. O exemplo disto está na necessidade de apropriação sobre orçamento público, gestão de políticas sociais, elaboração de projetos, avaliação e monitoramento de projetos, programas e serviços, entre outros.

No entanto, devemos ficar atentos: se não forem apreendidas essas novas demandas institucionais na sua construção histórica e a partir do conjunto de mediações que a constituem, bem como se não nos apropriarmos de conhecimentos de outras áreas de forma crítica, tenderemos a responder a essas novas necessidades de forma imediata e pragmática. O que comprometerá análises mais totalizantes e por consequência, ações políticas sem o compromisso com a mudança social. Nesse sentido, a prática profissional voltada à fornecer respostas imediatas e emergentes às demandas institucionais pode

trazer a centralidade do debate para a dimensão técnico-operativa da profissão relegando a um segundo plano o rigor teórico-metodológico e o compromisso ético-político.

Nesse sentido, queremos afirmar a necessidade do questionamento do pragmatismo no Serviço Social (GUERRA, 2013). Uma vez que este possibilita a ampliação de teorias neoconservadoras, dificultando a qualificação do exercício profissional no que tange às reflexões num caráter crítico. Na contramão da postura pragmática, reforçarmos a dimensão política da profissão e a necessidade de aprofundamento da teoria social crítica. Assim, é fundamental avançar cotidianamente na busca de identificar, reforçar e propor: iniciativas que evidenciem posturas anticapitalistas; processos de democratização das decisões; conquistas e possibilidades do exercício de direitos; mediações pedagógicas, éticas e formativas que contribuam para a formação da consciência crítica da população usuária (MOTA, 2014).

Portanto, há a necessidade de reafirmar o rigor teórico-metodológico tanto na formação quando na fundamentação do exercício profissional para que possamos estabelecer uma unidade entre teoria e prática, sem cairmos no ecletismo teórico. Torna-se fundamental, então, recorrermos às teorias que conectam as intervenções do Estado com a crise do capital que impactam na reestruturação de novas demandas aos Assistentes Sociais para avançarmos na constituição de respostas estratégicas que venham, de fato, a contribuir com a implementação e aprofundamento do projeto ético-político profissional voltado à constituição de estratégias técnico-operativas que realizem o efetivo enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, E. & BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil – um longo caminho**. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COSTANZI, R. & FAGUNDES, F. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, J. & MODESTO, L. In: IPEA, **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Vol. 01. Brasília: IPEA, 2010.

COUTO, B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. & RAICHELIS, R. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

EUZÉBY, A. Proteção social, pilar da justiça social. In: SPOSATI, A. (Org.). **Proteção social e cidadania – inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004, p. 11-32.

FILGUEIRAS, L. & GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GUERRA, Yolanda. **Expressões do pragmatismo no Serviço Social: reflexões preliminares.** Revista Katálisis, Florianópolis, v. 16, p. 39-49, 2013.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política.** v.1. 3 ed. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MAZZEO, A. **Estado e Burguesia no Brasil: Origens da autocracia burguesa.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS/ SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SNAS. **Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família.** Disponível em <[http:// www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)> Acesso em: 18 Jun. 2008.

MOTA, Ana Elizabete. **Espaços ocupacionais e dimensões políticas da prática do Assistente Social.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 120, p. 694-705, out/dez.2014.

\_\_\_\_\_. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C. & GIOVANNI, G. **A política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2008.

STEIN, R.H. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade.** In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; SANTOS, S. M. & MIOTO, R. (Org.) Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 196-219.

## A IMPORTÂNCIA DA CATEGORIA TRABALHO NO DEBATE COM USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data de Submissão: 27/03/2020*

### **Vera Suzart Barbosa**

Mestre em Serviço Social pela Pontifícia PUC-SP  
Poá – SP

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2881147379190510>

### **Francilene Gomes Fernandes**

Doutoranda em Serviço Social pela PUC-SP  
São Paulo – SP

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6069532113176891>

### **Priscila Beralda Moreira de Oliveira**

Doutoranda em Serviço Social pela PUC-SP  
São Paulo – SP

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5321515084704942>

### **Calvin Batista Campos**

Mestrando em Desenvolvimento Social pela  
UNIMONTES

Montes Claros – MG

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9885676938786123>

**RESUMO:** O presente artigo é resultado do diálogo estabelecido entre a base teórica da categoria trabalho presente na dissertação de mestrado da autora Barbosa (2011) e a execução do programa Acessuas Trabalho em Mogi das Cruzes. O programa tem por objetivo promover o acesso ao mundo do trabalho.

Os profissionais que executam o programa decidiram trazer a discussão da categoria trabalho a partir de referência Marxista, para tratar do tema com as famílias atendidas pela Política de Assistência Social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Categoria trabalho, Política de Assistência Social, Geração de trabalho e renda.

### THE IMPORTANCE OF THE WORK CATEGORY IN THE DEBATE WITH USERS OF THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY

**ABSTRACT:** The present article is a result of the dialogue established between the theoretical basis in the category of work present in the master's from the author Barbosa (2011) and the execution of the program Acessuas Trabalho in Mogi das Cruzes. The program aims to promote access to the world of work. The professionals decided to bring the discussion of the work category from the Marxist reference to address the issue with the families served by the Social Assistance Policy.

**KEYWORDS:** Labor category, Social Assistance Policy, Generation of work and income.

## INTRODUÇÃO

De acordo com Marx (1971), a relação do homem com o trabalho estabelece a forma de sociedade e os valores nela presente. Pensemos, por exemplo, em uma sociedade indígena em que os meios de produção e o produto final do trabalho são socializados. Os bens são socialmente divididos e essa tribo estabelece, por meio do trabalho, um valor importante: a solidariedade.

Mas voltemos nossos olhos para sociedade capitalista nas quais os meios de produção e o produto final não são propriedades de todos. Nessa sociedade, o indivíduo, enquanto força de trabalho, é considerado uma mercadoria e seu reconhecimento social se dá pela quantidade de bens que ele possui. Sua garra, coragem e dedicação é necessária para garantir o seu sustento, sem esperar que outra pessoa vá ajudá-lo. Assim, o individualismo torna-se um valor importante para essa sociedade.

## TRABALHO E A SOCIEDADE CAPITALISTA

A sociedade capitalista não inventou o trabalho, pois este não é fruto de um sistema de produção, mas sim, intrínseco aos homens e mulheres, ou seja, é o elemento que nos torna humanos. É através do trabalho e na sua relação com a natureza que o homem produz e reproduz a vida humana.

O homem mais primitivo que conhecemos já se relacionava com a natureza, criando e recriando a sua vida social. Os avanços biológicos e materiais presentes na contemporaneidade só foram possíveis por meio dessa relação do homem com a natureza.

O Trabalho como criador de valores -de-uso, como trabalho útil, é indispensável à existência do homem, - quaisquer que sejam as formas de sociedade, - é necessidade natural e eterna de efetivar o intercâmbio material entre o homem e a natureza, e, portanto, de manter a vida humana. (Marx, 1971:50)

O trabalho é o processo utilizado pelo homem para suprir suas necessidades básicas, sendo as principais: alimento, moradia e vestimenta. O homem em sua relação com a natureza cria os meios de produção que serão os facilitadores para chegar ao produto final. Historicamente, podemos perceber que os detentores dos meios de produção são os donos da riqueza, ao mesmo tempo que exercem poder sobre os demais.

Conforme Marx (1971), nesse processo da divisão social do trabalho ninguém se preocupa com quem realizou a produção da etapa anterior ou que vai realizar a etapa seguinte; o trabalhador da etapa seguinte só se lembrará do trabalhador anterior se houver alguma falha que vá dificultar o seu trabalho.

O trabalhador só tem utilidade se o produto que ele realiza tem serventia para o mercado. O produto na fase final não revela como se deram as condições de trabalho nas etapas anteriores, se esse trabalho foi um trabalho escravo, infantil, sobre pressão de um capitalista selvagem ou se foi sob condição de trabalho assalariado. Marx define que:

Na produção de mercadorias, nosso capitalista não é movido por puro amor aos valores-de-uso. Produz valores-de-uso apenas por serem e enquanto forem substrato material, detentores de valor-de-troca. Tem dois objetivos. Primeiro quer produzir um valor-de-troca, um artigo destinado à venda, uma mercadoria. E segundo, quer produzir uma mercadoria de valor mais elevado que o valor conjunto das mercadorias necessárias para produzi-la, isto é, a soma dos valores dos meios de produção e força de trabalho, pelos quais antecipou seu bom dinheiro no mercado. (Marx, 1971: 211)

O interesse primordial do capitalista não é gerar trabalho. O que mais importa é a rentabilidade do empreendimento, sendo que é mais interessante instalar empresas em lugares onde os impostos são mais baratos e contando com o agravante de que as leis que protegem o trabalhador são mais flexíveis e menos funcionais. O intuito é possibilitar para o capitalista maior lucro. Se os impostos passarem a aumentar e as conquistas trabalhistas ampliarem, o capitalista deixa aquela região para se instalar em outro lugar que lhe seja mais rentável, mais lucrativo. O sentimento que move as suas ações é o lucro, não a preocupação com os trabalhadores que, ao perderem seus empregos, não terão mais como sustentar suas famílias. “Para o capitalista, a aplicação mais útil do capital é aquela que lhe rende, com igual segurança, o maior ganho. Esta aplicação não é sempre a mais útil para a sociedade(...)” (Marx, 2004:46).

A sociedade contemporânea é a sociedade da mercadoria, o centro das relações sociais se dá pela posse do objeto, a manutenção e a qualidade da vida humana não é o foco dessa sociedade. Para Netto (1981), o objeto adquire corpo, alma e domina as relações entre os homens. O homem ao se coisificar, coisifica suas relações sociais, não mais reconhece a si e o outro como importante; a importância de si e do outro se dá pela posse do objeto, sem a presença do objeto, o homem se torna uma peça quebrada que pode ser descartada.

Quando o trabalhador perde a condição de criar e se recriar por meio do trabalho, perde uma parte de si e retém aquilo que deveria ser social perdendo sua existência social.

## **A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL VERSUS O ACESSO AO MUNDO DO TRABALHO**

A promoção ao mundo do trabalho é um dos objetivos da Política da Assistência Social conforme a Lei 12.435 de 6 de julho de 2011, que altera a Lei Orgânica de Assistência Social, lei 8.742 de dezembro de 1993, e diz no “art. 2º A assistência social tem por objetivos: c) a promoção da integração ao mercado de trabalho”. A promoção ao mundo do trabalho sempre esteve presente na Política de Assistência Social, com a criação da LOAS em 1993 e suas alterações posteriores que não alteraram esse objetivo. Historicamente, esse objetivo não tem recebido investimentos da política de assistência social como tem ocorrido com os outros objetivos.

O CRAS (centro de Referência de Assistência Social) desenvolve o PAIF (Proteção

e atendimento integral a família), cujo objetivo é:

ofertar ações socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social e tem como objetivos específicos: fortalecer a função protetiva da família; contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; promover o acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social; promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares” (Ministério da Cidadania – 2015).

O CREAS (Centro de referência especializado da Assistência Social) tem como objetivo desenvolver o PAEFI (Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos). É um serviço voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Oferece apoio, orientação e acompanhamento para a superação dessas situações por meio da promoção de direitos, da preservação e do fortalecimento das relações familiares e sociais.

Nos objetivos e ação dos principais serviços, PAIF e PAEFI, pouco se fala da promoção ao mundo do trabalho. Nos debates da política de assistência é possível percebemos uma resistência quando se trata desse tema, enquanto objetivo de Assistência Social.

Foi instituído pelo CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), por meio da Resolução nº 18, de 24 de maio de 2012, o Programa Acessuas Trabalho, que visa concretizar o objetivo da LOAS de promoção ao mundo do trabalho. O referido programa é ofertado pelo governo Federal para os municípios realizarem adesão via termo de aceite. O município pode aceitar desenvolver o programa ou não, o programa pode ser executado de forma direta ou ser de responsabilidade de uma organização social cadastrada no Conselho Municipal de Assistência Social.

O objetivo do programa Acessuas Trabalho é promover a integração dos usuários da Política de Assistência Social ao mundo do trabalho, por meio da articulação, identificação, sensibilização, desenvolvimento de habilidades e orientação para o mundo do trabalho.

O programa visa realizar ciclo de oficinas com as famílias atendidas pela Política de Assistência Social. Os temas das oficinas são voltados para o mercado de trabalho. Por meio das oficinas levantam-se expectativas da população para ser inserida no mundo de trabalho.

Nos grupos desenvolvidos nos CRAS e CREAS do Município de Mogi das Cruzes no Estado de São Paulo, a população atendida na sua maioria não tem experiência no mercado de trabalho formal, tem baixa escolaridade e pouca qualificação profissional. Enfrenta diversas vulnerabilidades, situação de rua, muitas vezes não tem comprovante de endereço, dentro outras questões que dificultam a disputa de uma vaga no mercado formal de trabalho.

Nos serviços que fazem a gestão de vagas de trabalho nos municípios, a população atendida pela Política de Assistência Social é encaminhada e não tem um atendimento priorizado. Sabemos que na prática será apenas um encaminhamento sem a efetivação da vaga.

A população atendida pelo programa Acessuas apresenta diversas potencialidades ao se relacionarem com a categoria Trabalho, construindo novas possibilidades para inserção no mercado de trabalho. Essa demanda necessita ser fomentada, qualificada ou até mesmo, ser criada novas possibilidades de inserção, a partir do território e da demanda construída com a própria população.

No entanto, o recurso do programa Acessuas Trabalho não prevê o fomento dessas novas possibilidades trazidas pelos usuários, como compra de materiais, acessórios, cursos, meios de produção etc.

A seguir abordaremos a prática do programa Acessuas Trabalho no Município de Mogi das Cruzes, na busca por efetivar a promoção da integração ao mercado de trabalho superando o mero encaminhamento para políticas de emprego e renda.

## **A CATEGORIA TRABALHO E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DEBATE COM A POPULAÇÃO**

Não estar inserido na relação de produção significa a rejeição da mão de obra. É a exclusão das relações sociais que se dá em torno do trabalho.

A sociedade do desemprego desperta na classe que sobrevive do trabalho um tempo de incertezas, desesperança, insegurança. O alongamento deste período conduz muitos trabalhadores ao desespero.

No trabalhador existe pois, subjetivamente, [o fato de] que o capital é o homem totalmente perdido de si, assim como existe, no capital, objetivamente, [o fato de] que o trabalho é o homem totalmente perdido de si. Mas o trabalhador tem a infelicidade de ser um capital vivo e, portanto, carente, que, a cada momento em que não trabalha, perde seus juros e, com isso, sua existência. (Marx, 2004:91)

Estar incluído nas relações de trabalho, mesmo que seja no mercado informal, precário, traz ao trabalhador a sensação de pertencimento, integração e aceitação; inclusão essa que lhe dá a possibilidade de sonhar, desejar, projetar um futuro. Já a não inclusão, o ser social se esvazia, pois, é o movimento entre o trabalho e a reprodução social que o trabalhador se objetiva.

O trabalho é a base fundamental para que o ser humano se constitua como ser social. De acordo com Marx (1971), o que faz homens e mulheres serem diferentes dos animais é sua capacidade de pensar antes de agir, de projetar e, a partir disso, transformar o mundo e a si mesmos.

O trabalho nos moldes do sistema capitalista tem perdido a sua essência; o trabalho alienado é para o homem apenas um meio de ganhar dinheiro. O objeto produzido não

pertence a ele e a ação de transformar não é reconhecida como parte da sua ação. Mas, mesmo em um contexto de trabalho alienado e de contradições, estar inserido no mercado de trabalho é pertencer às relações sociais mesmo que elas sejam de forma estranhada.

Conforme o IBGE (2019), no 1º trimestre de 2019, eram 13,7 milhões de pessoas que não trabalham, mas procuravam emprego. Outro dado relevante é aumento de pessoas que já perderam a esperança de conseguir emprego. O número de desalentados atingiu 4,8 milhões no 2º trimestre, 203 mil pessoas a mais em relação ao 1º trimestre.

Trazer o debate da categoria trabalho é fundamental no contexto do sistema capitalista, no qual ocorre o aumento do desemprego e ampliação das desigualdades sociais.

O município de Mogi das cruces iniciou no ano de 2018 a execução do programa Acessuas Trabalho, executado por servidores efetivos. A equipe decidiu discutir o tema trabalho a partir da categoria trabalho na concepção marxista. O debate tem sido trazido de forma lúdica, junto a usuários da Assistência Social, acompanhados no PAIF e PAEFI nos respectivos Centros de Referência. A reflexão tem se dado por meio de exercícios de dinâmica de grupo, possibilitando no decorrer das oficinas trazer o debate a respeito das seguintes concepções: a capacidade de projetar, de pensar, fator que nos diferencia dos outros animais; a capacidade de criação, intrínseca ao ser humano, e não apenas de um grupo de pessoas; a capacidade de transformar a natureza e, assim, transformar a própria vida.

A partir do debate sobre a categoria trabalho, tem sido possível dialogar com a população como o trabalho tem sido apropriado pela sociedade capitalista e transformando tudo em mercadoria. Questões como a meritocracia, desigualdade social, concentração de renda têm sido base para compreensão do trabalho e seus limites na sociedade capitalista.

No cotidiano com os grupos e pessoas atendidas pela Política de Assistência, o acesso ao trabalho tem sido apresentado como um fator fundante para superação das vulnerabilidades sociais.

O atendimento em grupo tem possibilitado que a população atendida pense e repense o seu envolvimento com o trabalho e criem possibilidades de se relacionar de forma diferente com o outro, com o trabalho e com o mundo.

Nas oficinas, o contato com outras pessoas que passam pelas mesmas condições tem contribuído para formação de grupos que se identificam e decidem buscar, juntos, saídas coletivas para geração de trabalho e renda.

Após a realização das oficinas, a prefeitura tem acompanhado três grupos que estão se fortalecendo, visando à geração de trabalho e renda. O primeiro grupo são formados por 8 mulheres que, depois de diversas parcerias, estão vendendo tapioca nos espaços públicos. No momento, o desafio é a aquisição dos meios de produção e a formalização enquanto cooperativa de trabalho.

O segundo grupo é um grupo de 10 jovens, sendo que 70% estavam cumprindo medidas socioeducativas. O grupo foi encaminhado, através de uma parceria estabelecida pelo programa, para realizar um curso de gastronomia. O grupo demanda da Prefeitura novos cursos na área. No momento, estão fazendo o módulo avançado de gastronomia, realizando atividades juntos e se capacitando para venderem em uma feira livre de muito movimento do município.

O terceiro grupo foi encaminhado pós-oficinas para fazer um curso de costura. São usuárias já referenciadas e acompanhadas há muito tempo no CRAS de referência. O grupo tem trazido como possibilidade de geração de trabalho e renda a necessidade de se constituírem como uma cooperativa de trabalho, demandando da prefeitura apoio nessa área.

Diante dessas demandas, a prefeitura lançou um programa municipal de geração de trabalho e renda, visando ampliar o atendimento e o fomento desses grupos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho é a base fundamental para a constituição de homens e mulheres como seres sociais. Ao trazer esse debate com a população abre-se a possibilidade de repensarmos o processo de produção e de dominação na sociedade capitalista.

Muitas políticas que visam diminuir a pobreza acabam realizando uma inclusão à margem do sistema, não tendo força política e social para ampliar oportunidades e o poder dessa população. Sabemos que o Estado e o mercado não têm interesse de sentar-se à mesa de negociação com o pobre para discutir os recursos disponíveis, tendo em vista que o enfrentamento real da pobreza é antagônico aos interesses do capital.

De fato, o sistema não teme um pobre com fome; teme um pobre que sabe pensar. O lado mais interessante da politicidade é este: a gestação de sujeitos críticos e criativos, capazes de construir cidadanias organizadas e influentes, elaborar contra-ideologias efetivas e oferecer alternativas com base na arte de bem argumentar” (Demo, 2006:35).

Para que de fato ocorram mudanças reais na vida da maioria da população brasileira e na efetivação dos direitos sociais, o trabalhador precisa estar na direção desse processo, trazendo para o debate a redistribuição, isso quer dizer: distribuir a renda, o privilégio e a oportunidade que durante décadas tem permanecido na mão da classe dominante.

O desafio que se coloca para as políticas públicas e a sociedade em geral, é a construção de alternativas de inclusão social que tenham como princípio a participação dos não incluídos em todo processo. Conforme afirma Martins (2002:40), “a preocupação com “o que fazer com os excluídos” sempre sugere que os próprios “excluídos” não sabem o que fazer consigo mesmos”.

A prática do trabalho da Assistência Social, através do programa Acessuas, ao trazer a reflexão da categoria Trabalho, tem buscado se constituir a partir da realidade

concreta dos seus usuários e assim, permitindo o surgimento e reconhecimento de novas demandas por trabalho e geração de renda.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Vera Suzart. **Empreendimentos Econômicos Solidários: uma possibilidade de geração de trabalho e renda na perspectiva da inclusão social, Campinas/SP**. 2011. 113 f. Dissertação - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

BRASIL, Lei nº 8.742. **Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)**. Brasília: DF. 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **ACESSUAS trabalho: orientações técnicas**. Programa Nacional de Promoção do Acesso do Mundo do Trabalho. -- Brasília, DF: MDSA, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Serviço de Proteção e Atendimento Integrado à Família - PAIF**, 2015. Disponível em <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>. Acessado em 27 de março e 2020.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão, 1995, Tradução: Geisa M.M. Rosa e Mariangela B. Wanderley, in: **Desigualdade e questão social**, 2 ed. PUC-SP. EDUC, 2007.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira**. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2006.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**, 2019. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=24478&t=destaques>. Acessado em 27 de março de 2020.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

Marx, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro Primeiro. Civilização brasileira, 1971. Tradução Reginaldo Sant'Anna.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo, Boitempo, 2004. Tradução Jesus Ranieri. NETTO, José Paulo. Capitalismo e Reificação. São Paulo, Livraria Editora Ciências

NETTO, José Paulo. **Capitalismo e Reificação**. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1981.

## CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ESTADO DE MISERABILIDADE NA APLICAÇÃO DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data de Submissão: 23/04/2020*

### **Juliana Castro Torres**

Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG  
– Unidade Passos  
Passos-Minas Gerais  
<http://lattes.cnpq.br/4486423547641606>

### **Paula Martins da Silva Costa**

Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP  
Ribeirão Preto – São Paulo  
<http://lattes.cnpq.br/0001617988838816>

**RESUMO:** A Constituição Federal de 1988 inaugurou a Política de Seguridade Social, elevando a assistência social à categoria de direito fundamental, com a criação do chamado benefício de assistência social, a fim de assegurar a garantia de subsistência às pessoas com deficiência necessitadas e em estado de miserabilidade, reflexo do princípio da dignidade humana. A Assistência Social garante o mínimo existencial, mesmo àquelas pessoas que não contribuíram para a Previdência Social. Com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social, a assistência social se tornou uma política pública de seguridade

social, montando o tripé de Políticas Sociais: Saúde, Previdência Social e Assistência Social - direitos dos cidadãos e dever do Estado. Os direitos fundamentais surgiram para assegurar às pessoas a possibilidade de ter uma vida digna, livre e igualitária, e é neste ponto que se justifica o presente trabalho, cujo objetivo é verificar a devida aplicação das normas e princípios constitucionais para concreção dos direitos como parâmetro na aplicação do benefício assistencial no caso dos portadores de deficiência. Para o desenvolvimento do trabalho utilizou-se do método dedutivo, mediante a pesquisa bibliográfica com consulta à legislação constitucional e infraconstitucional, jurisprudência, livros e artigos científicos. Concluiu-se que a pretensão gravita o rol constitucional de direitos e garantias fundamentais e sociais, precisamente como reflexo do direito à vida e à dignidade da pessoa humana. Nem sempre estes sujeitos são contemplados juridicamente, mesmo com respaldo constitucional e jurisprudencial, verificando-se que o requisito miserabilidade, mesmo tendo seu conceito ampliado, não atinge os parâmetros referentes à dignidade da pessoa humana. Portanto, a aplicação deste benefício exige a tomada de medidas efetivas para sua garantia e eficácia, analisando-se o

conjunto dos fatores indicativos ao estado de miserabilidade e não fatores em apartado, a fim de se garantir os direitos e garantias fundamentais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Benefício de Prestação Continuada. Seguridade Social. Assistência Social. Previdência Social. Pessoas com deficiência.

## CONSIDERATIONS ABOUT THE STATE OF MISERABILITY IN THE APPLICATION OF THE ASSISTENTIAL BENEFIT TO PEOPLE WITH DISABILITIES

**ABSTRACT:** The Federal Constitution of 1988 inaugurated the Social Security Policy, elevating social assistance to the category of fundamental right, with the creation of the so-called social assistance benefit, in order to ensure the guarantee of subsistence to people with disabilities in need and in a state of poverty, a reflection of the principle of human dignity. Social Assistance guarantees the existential minimum, even for those people who have not contributed to Social Security. With the publication of the Organic Law on Social Assistance, social assistance became a public social security policy, setting up the tripod of Social Policies: Health, Social Security and Social Assistance - citizens' rights and the duty of the State. Fundamental rights arose to ensure that people have the possibility of having a dignified, free and equal life, and this is the point in which this work is justified, whose objective is to verify the proper application of constitutional rules and principles for the concretization of rights as a parameter in application of the assistance benefit in the case of the disabled. For the development of the work, the deductive method was used, through bibliographic research with consultation of constitutional and infra-constitutional legislation, jurisprudence, books and scientific articles. It was concluded that the claim gravitates the constitutional list of fundamental and social rights and guarantees, precisely as a reflection of the right to life and the dignity of the human person. These subjects are not always legally contemplated, even with constitutional and jurisprudential support, verifying that the requirement of miserability, even with its expanded concept, does not reach the parameters related to the dignity of the human person. Therefore, the application of this benefit requires the taking of effective measures for its guarantee and effectiveness, analyzing the set of factors indicative of the state of poverty and not factors in the section, in order to guarantee the fundamental rights and guarantees.

**KEYWORDS:** Continuous Benefit Benefit. Social Security. Social assistance. Social Security. Disabled people.

## 1 | INTRODUÇÃO

O estudo visa analisar a concessão do benefício assistencial à pessoa com deficiência, como direito fundamental à sobrevivência e os problemas enfrentados nesta concessão.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) trouxe grandes

avanços sociais. Antes da sua promulgação o benefício análogo era a chamada Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada pela Lei 6.179/1974, que fazia parte da Previdência Social, referente ao valor de 60% do salário mínimo para as pessoas idosas com 70 (setenta) anos ou mais e as incapacitadas para o trabalho, cujos requisitos eram a filiação ao regime previdenciário ou a comprovação de trabalho.

A Constituição Federal assegura a assistência social garantindo o mínimo existencial mesmo às pessoas que não contribuíram para a Previdência Social e que não possuem condições de sustentabilidade, conferindo-lhes o benefício assistencial no valor de um salário mínimo mensal a pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não ter meios de prover a própria subsistência e nem de tê-la provida por sua família. A pretensão está inserida no rol constitucional de direitos e garantias fundamentais e sociais, precisamente como reflexo do direito à vida e à dignidade da pessoa humana.

A lei regulamentadora do benefício foi aprovada somente 05 (cinco) anos após a promulgação da CRFB/88, em 1993, a Lei n. 8.742/1993 a chamada Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), assegura a aplicação do benefício assistencial aos deficientes, desde que estejam incapacitados para o trabalho e estejam em estado de miserabilidade, e somente em janeiro de 1996 iniciou-se a operacionalização do benefício pela autarquia previdenciária, com o Decreto n. 1744/1995, que extinguiu a Renda Mensal Vitalícia - RMV.

Ocorre que no processo de regulamentação do dispositivo constitucional foram incluídos critérios perversos para o acesso ao benefício, na hipótese focando na pessoa com deficiência: a condição de incapacidade para a vida independente e para o trabalho e a renda per capita familiar em valor inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, bem como revisão bienal.

O conceito de deficiente foi ampliado, no sentido de considerar que pessoa com deficiência é aquela que tem impedimentos de longo prazo (no mínimo dois anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

A Lei considerava o deficiente como a pessoa incapaz para o trabalho e para a vida independente, ou seja, aquela que não possui condições de trabalhar e depende da ajuda de terceiros para praticar os atos básicos da vida diária, como higiene pessoal, locomoção, etc.

A problemática se efetiva quanto ao estado de miserabilidade, em que muitas das vezes seu conceito não é devidamente aplicado, o que prejudica os interesses dos realmente necessitados.

No corpo deste trabalho, num primeiro momento analisa-se a aplicação do benefício assistencial aos deficientes e num segundo momento faz-se considerações acerca do estado de miserabilidade, concluindo que embora existam normas garantidoras da

aplicação do benefício assistencial a estes sujeitos, eles ainda encontram barreiras para ver seus direitos garantidos.

## 2 | O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL E A PESSOA COM DEFICIÊNCIA

A Assistência Social estabelece a proteção de qualquer pessoa que dela necessite, independentemente de contribuição previdenciária, garantindo que, mesmo aqueles que não tenham condições de contribuir com a previdência social tenham acesso ao mínimo existencial.

Neste sentido o artigo 203 da CRBF/88 estabelece que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos, dentre outros, a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A Lei 8.742/1993 (LOAS) regulamentou o mandamento constitucional, tornando a assistência social uma política pública de seguridade social, montando o tripé de Políticas Sociais: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, que são direitos dos cidadãos e dever do Estado.

O artigo 1º da LOAS prevê que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A Lei 8.742/93 foi alterada pela Lei 12.435/2011, instituindo-se os objetivos da assistência social:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva

das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (BRASIL, 2011)

Assim, a Constituição Federal assegura a garantia dos direitos fundamentais aos cidadãos necessitados e em estado de miserabilidade, o que restou regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social, com seus avanços, contradições e inconstitucionalidades.

O benefício assistencial é, portanto, a garantia de uma renda mínima ao idoso e ao portador de deficiência, no valor de 01 (um) salário mínimo de benefício mensal a estas pessoas caso comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção. Esta redação também está presente na Instrução Normativa DC/INSS nº 95/2003, em seu artigo 619:

Artigo 619. O benefício assistencial corresponde à garantia de um salário mínimo, na forma de benefício de prestação continuada, devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 67 (sessenta e sete) anos ou mais, que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção e também não possa ser provida pro sua família, [...]. (DC/INSS, 2003)

A LOAS estabelece que o portador de deficiência e o idoso devem possuir os seguintes requisitos para a percepção do benefício assistencial: a) Incapacidade para a vida independente e para o trabalho; b) Renda mensal familiar per capita inferior a ¼ do salário-mínimo; c) revisão bienal.

Ocorre que ao longo dos anos os critérios para aferimento do referido benefício foram diversas vezes alterados, mas o critério que mais impacta na garantia do direito, qual seja o da renda, não sofreu qualquer alteração.

Importante mencionar ainda que a referida Lei também conferiu nova redação ao art. 20, §1º da Lei nº 8.742/93, de modo que, hoje, o conceito legal do grupo familiar abrange o requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

Até então, tinha-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) havia declarado a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, inobstante, tal decisão não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS.

Como a Lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes.

Em contrapartida, a legislação pátria de amparo foi evoluindo e foram publicadas leis estipulando critérios mais elásticos e consentâneos com a realidade social para a concessão de outros benefícios assistenciais, verbi gratia a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à

Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.

Nesta toada, a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais consolidou na Súmula 11 - hoje cancelada -, o entendimento segundo o qual “a renda mensal per capita familiar, superior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo, não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante”.

Frente a esta evolução história, o STF sensível à evolução interpretativa no controle de constitucionalidade, reviu seu posicionamento, e a questão se encontra superada tendo em vista o julgamento no dia 18/04/2013, dos Recursos Extraordinários (RE) n. 567985 e 580963 – ambos com repercussão geral - e da Reclamação (RCL) n. 4374, em que o Plenário da Corte Constitucional, por maioria de votos, declarou a inconstitucionalidade do pré falado parágrafo 3º do artigo 20 da LOAS (Lei 8.742/1993), sem determinar, no entanto, a nulidade da norma, ao entendimento de que esse critério está defasado e inadequado para caracterizar a situação de miserabilidade.

Assim, com essa nova orientação, a hipossuficiência econômica do idoso ou do portador de deficiência não mais é aferida pelo critério objetivo da renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, mas pelo conjunto de fatores indicativos do estado de miserabilidade, por ser este mais condizente com a realidade brasileira e com os ditames constitucionais.

Em seu voto, o relator da reclamação, ministro Gilmar Mendes, defendeu a possibilidade de o Tribunal “exercer um novo juízo”, considerando que ao longo dos últimos anos houve uma “proliferação de leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais”, como a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; e a Lei 10.219/2001, que criou o Bolsa Escola, de modo que essas leis legitimaram a concessão do benefício assistencial fora dos parâmetros objetivos fixados pelo artigo 20 da LOAS, e juízes e tribunais passaram a estabelecer o valor de meio salário mínimo como referência para aferição da renda familiar per capita.

De fato, a economia brasileira mudou radicalmente nos últimos 20 anos, desde que a CRFB/88 foi promulgada, tanto economicamente, como o controle da inflação, uma melhoria na distribuição de renda, quanto juridicamente, tendo em vistas as reformas constitucionais e administrativas se realizaram com repercussão no âmbito econômico e financeiro.

Neste sentido, afirmou o ministro relator que esse contexto proporcionou que fossem modificados também os critérios para a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais “mais generosos” e apontando para meio salário mínimo o valor padrão de renda familiar per capita como referencial econômico para a concessão dos respectivos

benefícios.

Ressaltou ainda que este é um indicador bastante razoável de que o critério de um quarto do salário mínimo utilizado pela LOAS está completamente defasado e inadequado para aferir a miserabilidade das famílias, que, de acordo com o artigo 203, parágrafo 5º, da Constituição, possuem o direito ao benefício assistencial.

No entanto, é preciso debater este novo entendimento acerca do estado de miserabilidade e como ele vem sendo implementado na esfera dos deficientes físicos, no intuito de verificar quais barreiras estão sendo enfrentadas e como se poderia mudar esta situação.

### **3 | IMPLICAÇÕES DO REQUISITO MISERABILIDADE E SUA INFLUÊNCIA NA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL**

Como já apresentado, um dos requisitos para obtenção do benefício assistencial é o estado de miserabilidade.

A Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 previa em seu artigo 20, parágrafo 3º, que um dos critérios para a concessão de benefício assistencial era a renda familiar mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Porém, como dito, o Plenário do STF em sede de repercussão geral, por maioria de votos, declarou a inconstitucionalidade *incidenter tantum* deste dispositivo, por considerar que esse critério está defasado e inadequado para caracterizar a situação de miserabilidade. (RE n. 567985 e 580963, 2013; RCL n. 4374, 2013).

De acordo com o Art. 927 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), os acórdãos proferidos em incidente de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos serão de observância obrigatória aos demais juízes e tribunais pátrios.

Assim, com essa nova orientação, a hipossuficiência econômica do idoso ou do portador de deficiência não mais é aferida pelo critério objetivo da renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo, mas pelo conjunto de fatores indicativos do estado de miserabilidade, por ser este mais condizente com a realidade brasileira e com os ditames constitucionais.

No entanto, nota-se que mesmo com as previsões legais, convivemos com grandes dificuldades ao tratar da aplicabilidade destes direitos e garantias conquistados em favor dos deficientes.

Houve avanços inegáveis neste período de regulamentação do direito fundamental em tela, bem como retrocessos.

A Lei nº 12.470/2011 representou um avanço legislativo, ao modificar os termos do §2º do art. 20 da Lei nº 8.742/93, passando a considerar pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo (no mínimo dois anos) de natureza física, mental,

intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Em 2001 entrou em vigor a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 01/20111, prevendo o requisito de impedimento de longo prazo, fixados em 02 (dois) anos, analisado pelo perito médico. Ocorre que em contrapartida, o impedimento como de curto prazo acarreta o indeferimento do benefício, independentemente do resultado da avaliação da deficiência. Ou seja, o critério de longo prazo acabou fragmentando o conceito de deficiência, pois que nem sempre se prioriza a necessidade do tratamento e o respectivo acesso para a reabilitação da pessoa com deficiência.

O Decreto n. 6.214/2007 ao regulamentar a LOAS atualizou a legislação com suporte na Classificação internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), elaborada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), ao estabelecer a avaliação da deficiência e do grau de incapacidade para a concessão do BPC.

O impedimento de longo prazo é facilmente reconhecido e aplicado para a concessão do benefício, porém, o ponto geracional do problema está no segundo requisito, que trata da miserabilidade.

A miserabilidade mesmo tendo seus parâmetros alterados pela Lei 12.435/11 se encontra muito difícil de ser alcançada. Em análise às jurisprudências é possível verificar que um indivíduo só é considerado miserável se estiver digamos assim “morando debaixo da ponte”. Este entendimento, portanto, diverge da vontade do constituinte.

Para o constituinte, o estado de miserabilidade deve ser medido pelo conjunto de fatores indicativos da situação do indivíduo.

Houve avanços legislativos inegáveis nesta seara. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/04) integrou o BPC à proteção social básica com a garantia de renda básica. A Portaria n. 44/2009 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) garantiu o acesso dos beneficiários do BPC e suas famílias como usuários da Assistência Social, assegurando-lhes o acesso a serviços, programas e projetos da rede socioassistencial.

O Decreto legislativo nº 186, de 2008 aprovado pelo Congresso Nacional, aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, promulgada pelo Decreto executivo nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, inclusive conceituando o termo como “Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.”

A vigência da Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) - (LBI), cuja concreção traria avanços na análise do BPC para a pessoa portadora de deficiência,

chocou-se com o Decreto n. 8.805/2016, que estabeleceu que a partir de novembro de 2016 somente terá direito à avaliação de deficiência a pessoa que atender ao critério de renda.

Desta forma, deve-se avaliar toda a situação familiar do beneficiário, fazendo-se um estudo social do caso, apontando a renda familiar e os gastos, além de outros fatores importantes ao caso em específico.

A tendência ainda é de que geralmente as enfermidades incapacitantes tem um elevado custo financeiro, devido a uso de equipamentos, medicamentos, etc, o que faz com que aquela família que já está fragilizada diante da doença enfrentada se veja diante de um cenário financeiro precário, passando por sérias dificuldades.

Os parâmetros para aplicação deste benefício devem ser amplamente avaliados.

Há dificuldades práticas também em relação à burocracia estatal, como a necessidade de agendamento do serviço pelo portal do INSS ou pelo teleatendimento, a apresentação dos documentos no protocolo da autarquia, mais ainda com a instituição do INSS digital, cuja lida exige conhecimentos técnicos, frente à realidade brasileira de alto índice de analfabetismo e não acesso às mídias digitais, oportunizando a ação dos “atravessadores” ou “intermediários”, que cobram os serviços para lidar a burocracia, tornando ainda mais cruel a realidade da exclusão para as pessoas portadoras de deficiência (STOPA. 2019, p. 244/245).

Neste sentido a ACP n. 5044874-22.2013.7100/RS, de âmbito nacional, determinou que as despesas decorrentes diretamente do tratamento e necessidades da pessoa com deficiência devem ser analisadas pelo assistente social do INSS, com possibilidade de desconsideração do recorte de renda posto pela LOAS, mediante comprovação dos gastos e à negativa da prestação do serviço pela rede pública de saúde. Ainda aqui encontramos uma contradição, pois coloca-se como condição para a implementação do direito fundamental ao benefício assistencial a negativa ao direito à saúde, eis que sua negativa pela rede pública precisa ser comprovada para o acesso ao BPC, e nem sempre as famílias tem condições de custear o tratamento de saúde (STOPA.2019, p. 240).

Outrossim, em 2016, o BPC foi incluído na proposta de Emenda Constitucional n. 287 (PEC da Reforma da Previdência), cujo argumento principal é a revisão dos critérios do BPC para não gerar incentivos inadequados, para não desincentivar a contribuição direta, objetivando dentre outros desvincular o valor do BPC do salário mínimo, salário mínimo estes no Brasil sabidamente que não supre as necessidades básicas de sobrevivência humana.

#### **4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como se observa, a Assistência Social protege qualquer pessoa que dela necessitar, independentemente de contribuição previdenciária, de modo a resguardar aqueles que,

por uma situação adversa, não têm condições de manterem a própria subsistência.

Destacamos o benefício assistencial como meio de prover este mínimo existencial e elencamos os requisitos necessários para a sua obtenção e os sujeitos que podem pleiteá-lo.

O benefício assistencial garante um salário mínimo para aqueles que comprovarem ser idosos ou deficientes e estarem em estado de miserabilidade.

O conceito de deficiente foi ampliado pela Lei 12.470/2011, passando a considerar, portanto, pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo (no mínimo dois anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Com relação ao estado de miserabilidade observou-se que a hipossuficiência econômica do idoso ou dos portadores de deficiência agora deve ser auferida pelo conjunto de fatores indicativos da pessoa, do seu núcleo familiar, por ser este mais condizente com a realidade brasileira e com os ditames constitucionais.

Como objetivo do estudo elencou as crianças e os adolescentes portadores de deficiência de longo prazo, reconhecidos como sujeitos de direito em desenvolvimento, protegidos constitucionalmente e amparados pela ação Estatal.

Estes indivíduos merecem, assim como os demais, viver dignamente e com tranquilidade.

Detém uma vida completamente diferente das crianças normais, enfrentando muitas barreiras sociais e geralmente econômicas. Os tratamentos geralmente não são fáceis e a família, além de problemas financeiros passam por muitos traumas psicológicos.

Todas estas situações envolvem o chamado conjunto de fatores indicativos ao estado de miserabilidade.

De acordo com legislação constitucional, infraconstitucional e jurisprudencial, a pessoa portadora de deficiência deve ter proteção e segurança do Estado.

Porém, embora haja legislação os resguardando quanto a isso, a aplicação geralmente é diferente, o que fere os princípios e garantias fundamentais.

O conjunto de fatores indicativos do estado de miserabilidade deve ser amplamente analisado, levando-se em consideração o estado que passa o grupo familiar e não com base em números ou lucros. Tem que se basear no todo, nos gastos com saúde, medicamentos, manutenção digna de vida, eis que a maioria esmagadora das pessoas portadoras de deficiência possuem gastos exorbitantes com medicamentos, próteses, fisioterapia, fonoterapia, e demais terapias que o avanço científico lhes permitir uma vida mais próxima da saúde física e mental.

Estamos tratando de pessoas com deficiência, que embora sejam sujeitos de direito, são ainda frágeis e necessitam de uma maior proteção.

Sendo assim, necessário uma fiscalização, para que haja efetivação e devida

aplicação dos direitos destas pessoas, para que as pessoas portadoras de deficiência que realmente necessitem recebam seus benefícios adequadamente e tenham uma vida digna.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em < <http://www.trtsp.jus.br/legislacao/constituicao-federal-emendas>. Acesso em maio. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm). Acesso em out/2019.

BRASIL. **Lei 8.742. Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília-DF, dez. 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8742.htm)> Acesso em: maio. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa DC/INSS nº 95/2003**. Disponível em < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=75584>> Acesso em out. 2019.

BRASIL. **Lei 12.435. Altera a Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília-DF, jul. 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm)> Acesso em: maio. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n 567985**. Rel. Min. MARCO AURÉLIO. Data de Julgamento: 18 abril 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>> Acesso em Set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n 580963**. Rel. Min. GILMAR MENDES. Data de Julgamento: 18 abril 2013. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24806764/recurso-extraordinario-re-580963-pr-stf>> Acesso em Set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n 4374**. Rel. Min. GILMAR MENDES. Data de Julgamento: 18 abril 2013. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24806764/recurso-extraordinario-re-580963-pr-stf>> Acesso em Set. 2019.

FIRMO, Maria de Fátima Carrada. **A criança e o adolescente no ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

STF. **RE 567985/ MT**. Relator MIN. MARCO AURÉLIO. Redator do acórdão: MIN. GILMAR MENDES. DJE 03/10/2013 - ATA Nº 146/2013. DJE nº 194, divulgado em 02/10/2013.

STF. **RE 580963/PR**. Rel. MIN. GILMAR MENDES. 14/11/2013 - ATA Nº 174/2013. DJE nº 225, divulgado em 13/11/2013

STF. **RCL 4374/PE**. Relator: MIN. GILMAR MENDES. DJE 04/09/2013 - ATA Nº 125/2013. DJE nº 173, divulgado em 03/09/2013

STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso.** Revista Quadrimestral de Serviço Social. Ano XL n. 135. Maio 2019. São Paulo: Cortes Editora. ps. 231/289.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. **RECURSO CONTRA SENTENÇA PROCESSO Nº 1106-46.2012.4.01.3804.** 1ª Turma Recursal. Relator 3. Data de Julgamento: 02 de outubro de 2018.

## O ACESSO E A ASSISTÊNCIA A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA VISUAL NA UFRN

*Data de aceite: 01/07/2020*

*Data de submissão: 03/04/2020*

### **Lenita Maria dos Santos Fernandes**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte,  
Departamento de Serviço Social  
Natal – RN

<http://lattes.cnpq.br/6379604742044675>

### **Cintia Paixão da Silva**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte,  
Departamento de Serviço Social  
Natal – RN

<http://lattes.cnpq.br/3401980242399345>

**RESUMO:** Este artigo possui como objetivo analisar a condição de acesso e a assistência estudantil oferecida aos deficientes visuais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Para isso, utilizamos como fundamentação de pesquisa o materialismo histórico dialético e como metodologia uma pesquisa básica e qualitativa de caráter exploratório, realizada através de entrevistas, visitas e levantamento bibliográfico. Esses meios possibilitam os seguintes resultados: conhecimento da estrutura legal que regulamenta o acesso e a assistência de deficientes as Instituições de Ensino Superior e conhecimento

da estrutura assistencial oferecida pela UFRN.

**PALAVRAS-CHAVE:** Deficiência visual. Educação. Assistência estudantil. UFRN.

### ACCESS AND ASSISTANCE TO VISUALLY IMPAIRED PEOPLE AT UFRN

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the condition of access and student assistance offered to the visually impaired at the Federal University of Rio Grande do Norte (UFRN). For that, we use as research foundation dialectical historical materialism and as a methodology a basic and qualitative research of an exploratory nature, performed through interviews, visits and bibliographic survey. These means make possible the following results: knowledge of the legal structure that regulates the access and assistance of disabled people in Higher Education Institutions and knowledge of the assistance structure offered by UFRN.

**KEYWORDS:** Visual impairment. Education. Student assistance. UFRN.

### 1 | INTRODUÇÃO

Os deficientes visuais por muito tempo foram sujeitos sem direitos na sociedade brasileira, principalmente quanto ao

atendimento de suas necessidades especiais no âmbito da educação. No entanto, na atualidade existem leis e regulamentações que regimentam e possibilitam o acesso dos deficientes as instituições de ensino superior. Por isso, foi escolhido como objetivo de pesquisa para este artigo conhecer as condições legais que permitem o acesso, no caso, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a assistência estudantil a eles ofertada na instituição federal.

Os deficientes visuais, pessoas cegas ou com baixa visão, estão em todos os lugares e presentes no nosso cotidiano, no entanto, sua inclusão dentro da sociedade nem sempre foi realizada, faltava compreender suas especificidades e buscar meios para o atendimento de suas necessidades. Após muita luta para obtenção de direitos que foram conseguidos através de políticas nacionais, leis, diretrizes e regulamentações os deficientes puderam finalmente ser reconhecidos como seres humanos normais, iguais, sujeitos de direito e que devem possuir uma vida digna em todas as áreas, inclusive a educacional.

A luta é constante, porém não se deve desistir. Em 2007 foi regulamentada a Política Nacional de Educação Especial que permitiu a promoção de uma educação especializada que promove inclusão. Depois dessa outras vieram como as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica em 2009, Lei nº 13.146, de 6 de Julho de 2015 que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Lei nº 13.409, de 28 de Dezembro de 2016 que altera a Lei nº 12.711, de 29 de Agosto de 2012 e que trata a respeito da reserva de vagas e do ingresso de pessoas com deficiência nas universidades federais e demais instituições federais de ensino técnico de nível médio.

Em razão disso, o tema escolhido para o artigo foi à deficiência visual, objetivando a área da educação, das Necessidades Educacionais Especiais. Notadamente, quais condições são postas aos cegos e pessoas com baixa visão para que possam acessar o ensino superior e como são assistidos dentro de uma instituição, no caso a UFRN. A perspectiva teórico metodológica escolhida para tratar o tema foi método de Marx, o materialismo histórico dialético que permite uma construção e aproximação crítica acerca do tema. A metodologia utilizada foi uma pesquisa básica qualitativa e exploratória, que permita a geração de conhecimentos com qualidade de informações.

O artigo está estruturado em quatro partes: contextualização a respeito da educação especial, tópicos legais, que regulamentam o acesso e a inclusão de deficientes visuais em escolas e universidades, a banca de admissão da UFRN e Estrutura assistencial da UFRN – Comissão de Apoio a Estudantes com Necessidades Educacionais Especiais (CAENE) e Laboratório de Acessibilidade.

## 2 | EDUCAÇÃO ESPECIAL PARA DEFICIENTES VISUAIS: DA INVISIBILIDADE À VISIBILIDADE

A jornada que os deficientes visuais encaram na luta por direitos e visibilidade, principalmente na área das políticas sociais e da educação, foi e é decorrente de um processo histórico. Nesta etapa do artigo faremos uma breve contextualização do caminho traçado a respeito das necessidades educacionais especiais a partir do que foi exposto por Gilberta Jannuzi em 2004 no livro “A Educação do Deficiente no Brasil dos primórdios ao início do século XXI”, especificamente o capítulo 3 - Caminhos trilhados em busca da equidade, subdivisão 1 – panorama geral, salientando as ações oficiais e civis.

De acordo com os dados levantados por Januzzi (2004), foi a partir da década de 1970 que a educação especial começou a ser tratada e pensada a partir realmente da perspectiva estatal e burocrática, já que anteriormente todos os excepcionais, termo atribuído aos deficientes visuais, mentais, físicos e superdotados, eram tratados sob o ponto de vista assistencialista e filantrópico. Em 1970 foi criado o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), órgão que oficializou a entrada e tratamento da educação especial como um objetivo governamental, estatal, sendo inserido na política social.

Segundo Behring e Boschetti (2009, p. 51),

as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas ao enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração sobre o capital trabalho.

Em conformidade com a explicação de Behring e Boschetti sobre o que é política social é possível analisar que dentro da sociabilidade capitalista a educação especial só se tornou alvo da política social, enquanto resposta ao enfrentamento da questão do déficit educacional apresentada pelos deficientes visuais, visto que as escolas de educação especial que eram formadas dentro da sociedade desde 1930 por meio da ação social, caridade, eram constituídas de forma precária, ao passo em que essa resposta possibilita ao capitalismo produzir mais exploração, pois, por meio do acesso à educação os deficientes podem ser inseridos socialmente, ou seja, ter explorada a sua força de trabalho pelo capital.

No entanto, mesmo com a criação do CENESP, os deficientes visuais ainda eram tratados primordialmente sob uma perspectiva clínica, de menosprezo e anormalidade e não fomentadora de plenos direitos e direitos igualitários, ou seja, muito ainda havia/há que ser transformado e criado tanto na sociedade quanto na legislação.

Em 1972 foi aprovado o Parecer do Conselho Federal de Educação nº 848/72, mediante o qual autoridades e prefeituras foram pressionadas a realizar medidas educacionais sobre o amparo aos excepcionais. Em 1985, através do CENESP, foi criada a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE)

e em 1999 o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), ambos foram órgãos pelo quais os deficientes puderam ser firmados como pessoas, possibilitando uma aproximação acerca do tema e da luta dos excepcionais por acesso a assistência, tratamento e educação com qualidade e respeito. Outra realização marcada pela definição do CONADE é a troca do termo pessoa portadora de deficiência por pessoa com deficiência, pois, alguém que possui deficiências, como no caso da visual, o termo portador não se aplica, afinal, quem porta algo pode em algum momento deixar de portar, no entanto existem casos e deficiências as quais seus sujeitos não a podem deixar de portar.

Quanto à assistência e a educação há uma lei e um decreto principais que a regulam: a lei orgânica de assistência social (LOAS) e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). A Lei Orgânica de Assistência Social, Lei 8.742, foi regulamentada em 1993 e dispõe a respeito da organização da assistência social fornecida àqueles que possuem necessidades de cunho social e que para diminuí-las necessitam usufruir dos poucos direitos fornecidos pelo Estado para assim ter minimizado de forma paliativa e individual as expressões da questão social. Na sociedade atual, a capitalista, está dividida em classes: a classe dominante, burguesa e a proletária, subalterna. A sociedade é, portanto, lugar de uma luta de classes onde aqueles que não dominam em sua maioria são usuários de serviços assistenciais. Os serviços sociais assistenciais são fornecidos pelo Estado, que atua como mediador entre as classes e é colocado como instrumento de dominação burguesa por meio da regulação estatal.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil é formalizado no Decreto nº 7.234 promulgado em julho de 2010. O PNAES é aquele que regulamenta especificamente para a assistência ao estudante, deficientes ou não deficientes. Sendo assim, é por meio da PNAES que é colocado no âmbito educacional o reconhecimento e atendimento de necessidades educacionais especiais para quem precisa, sem segregação.

Segregação por muito tempo fez parte da história dos deficientes visuais. De acordo com Lúcia Martins (2004) no livro: Educação inclusiva: uma visão diferente, especificamente o capítulo 1 – Da educação especial a inclusiva: um longo caminhar, a segregação se subdivide em parcial e total. A segregação parcial consiste na criação de salas especiais para alunos com deficiência em uma escola regular, portanto isola o aluno dos demais o que impede a interação com os outros alunos, deste modo não é possível romper com os preconceitos, pois é através do convívio e da interação que os sujeitos passam a conhecer a diversidade humana. A segregação total consiste na criação de escolas especiais para alunos com deficiência, deste modo os alunos só poderão interagir com pessoas com condições semelhantes à sua.

Segundo Martins (2004, p. 25),

O percurso para se chegar à educação inclusiva passou pelo extermínio, a segregação e a omissão. A superação dessas fases situa-se no rompimento dos preconceitos com as pessoas portadoras de necessidades especiais.

Ademais, com relação à inclusão no Brasil, ela também é colocada pela pelas Leis nº 13.409 de 2016 e nº 13.146 de 2015 definidas como as Leis Brasileiras de Inclusão da Pessoa com Deficiência, que permitem o acesso às Universidades Federais Públicas do Brasil para as pessoas portadoras de deficiência.

Diante disso, podemos citar o artigo 3º da Lei Nº 13.409, De 28 de Dezembro de 2016 o qual expressa que:

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

E o artigo 27º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, o qual afirma que:

Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

Em suma, devemos ressaltar a importância de toda a legislação socioassistencial e educacional, visto que por meio dela é impulsionada a inserção das pessoas portadoras de deficiência na área da educação. Esta ocorre através das reservas de vagas, cotas, que surgem com a noção de que a educação inclusiva é direito do sujeito, portanto, é dever do Estado e da sociedade criar os mecanismos para ofertar tal educação em todos os níveis.

### **3 | BANCA DE ADMISSÃO DA UFRN**

Para discutirmos a respeito do acesso às vagas destinadas à pessoa com deficiência na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, teremos como base a resolução Nº205/2017 que estabelece o processo e os critérios da autodeclaração de pessoa com deficiência para ingresso tanto no nível técnico quanto no de graduação na UFRN. Portanto, a resolução primeiramente caracteriza os tipos de deficiências e posteriormente descrever como se constitui processo da banca de validação.

A resolução aponta seis tipos gerais de deficiência, que são: I – deficiência física, II- deficiência auditiva, III- deficiência visual, IV- deficiência mental, V- deficiência múltipla e VI- transtorno do espectro autista. Na qual nos limitamos à deficiência visual que é subdividida da seguinte forma: cegueira e baixa visão.

A comissão coordenadora do processo de validação se constitui como uma equipe

multidisciplinar, portanto tem um representante da CAENE e servidores da Pró-reitoria de Graduação e da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e por fim, tem um profissional de Secretaria de educação à Distância. Os profissionais devem preferencialmente ter formação e experiência ligados à temática da deficiência, a comissão deve encaminhar os profissionais para a banca de validação onde é consolidado ou não o acesso à vaga.

Art.5º §1º A Banca de Validação analisará os termos, exames e laudos comprobatórios apresentados pelos candidatos classificados, nos processos seletivos para os cursos de nível técnico e de graduação da UFRN, para as vagas reservadas às pessoas com deficiência, em observância às Leis nº 12.711/2012, nº 13.409/2016, nº 12.764/2012 e nº 13.146/2015, e aos Decretos nº 3.298/1999 e nº 5.296/2004, emitindo parecer final relativo à deficiência alegada.

#### **4 | ESTRUTURA ASSISTENCIAL DA UFRN: COMISSÃO PERMANENTE DE APOIO A ESTUDANTES COM NECESSIDADES EDUCACIONAIS ESPECIAIS (CAENE)**

Na Universidade Federal do Rio Grande do Norte após o acesso ao ensino na Instituição o estudante com Necessidades Educacionais Especiais (NEE), como os deficientes visuais, pode ter acesso a assistência estudantil ofertada por meio da PNAES, sendo está na UFRN trabalhada através da Comissão Permanente de Apoio a Estudantes com Necessidades Educacionais Especiais, a CAENE, que foi criada pela Portaria nº 203/2010-R está vinculada a Reitoria da Universidade e possui como objeto de trabalho a proposta e a efetivação de atividades que visem garantir o acesso, a permanência e a conclusão de cursos por parte de discentes com NEE. Através de uma entrevista com a assistente social Érika Ferreira e a estagiária em Serviço Social Juliana, foi possível conhecer o trabalho que é desenvolvido na CAENE.

Dessa forma, foram apresentados os diversos serviços ofertados aos discentes com deficiência, com altas habilidades e superdotação, com transtornos do neurodesenvolvimento e específicos da aprendizagem, sendo eles: orientação didático-pedagógica de forma contínua, reuniões e contatos contínuos com as coordenações dos cursos técnicos, de graduação e pós-graduação. Conta também com dois programas: bolsa acessibilidade que tem como objetivo fornecer um recurso financeiro para que o aluno possa arcar com as despesas de deslocamento e com aquisição de instrumentos necessários para o estudo, o programa tutoria inclusiva que tem como objetivo fornecer ao discente um acompanhamento de estudo realizado por tutor, os discentes tutorados devem preencher os seguintes requisitos: baixo desempenho acadêmico, dificuldades de organização e planejamentos de hábitos de estudos, dificuldades na elaboração de trabalho de conclusão de curso e a presença de transtorno ou dificuldade secundária na aprendizagem entre outros serviços.

Ademais, a equipe técnica é composta por duas assistentes sociais, duas psicólogas,

uma fisioterapeuta, oito pedagogas, um arquiteto, um revisor em braille, duas bibliotecárias e um design gráfico. Atualmente 69 alunos com deficiência visual têm acesso aos serviços da CAENE, deixando claro que o serviço oferecido é ofertado para todos aqueles que precisarem e que por meio do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) solicitam os seus serviços.

Ao longo da entrevista e com base na bibliografia estudada pode-se notar os benefícios e a diferença que esses programas trazem para a vida acadêmica do discente com deficiência, visto que os discentes assistidos tendem a permanecer e concluir o curso.

## **5 | ESTRUTURA ASSISTENCIAL DA UFRN: LABORATÓRIO DE ACESSIBILIDADE**

Mediante a visita guiada ao laboratório de acessibilidade da Universidade Federal do Rio grande do Norte, com as servidoras Margareth Furtado e Ellen Alves. Esse laboratório fica localizado no interior da Biblioteca Central Zila Mamede (BCZM), iniciou seus trabalhos em 2011. Hoje dispõe dos serviços como: acervo em braille, revisão de textos em braille, produção de materiais em formatos acessíveis (ampliando, braille, áudio), visita guiada ao LA, orientação e mobilidade na UFRN, digitalização dos textos, empréstimos e treinamento de tecnologias assistivas, orientação à pesquisa bibliográfica e normalização de trabalhos acadêmicos, repositório de informação acessível (RIA) e terminais de consultas com softwares de acessibilidade.

O LA tem uma equipe formada por 15 pessoas, que são: dois bibliotecários, dois assistentes administrativos, nove bolsistas, um designer, um revisor braille. Tem como parceiros a Escola de Música que tem outro laboratório, o SEDIS, Centro de Educação, a editora EDUFRN, BCZM e principalmente a CAENE, para atender as especificidades dos alunos.

A demanda de atendimento no laboratório não é fixa, fomos informadas que eles estavam atendendo até aquele dia a cinco alunos cegos e quinze com baixa visão, mas que esse número estava prestes a mudar, pois geralmente a quantidade de alunos assistidos em períodos próximos às provas aumenta. Sendo a produção de textos em formato acessível o serviço mais procurado, ou seja, a tradução dos textos em braille, também para mp3, fonte ampliada para quem tem baixa visão e também a descrição de imagens, dependendo da solicitação do aluno ou professor, deixando a equipe bem sobrecarregada, porém, tentam atender a todos. Por esse motivo, não sabemos hoje o número exato de alunos com cegueira e baixa visão que estão no momento utilizando os serviços do laboratório, visto que a quantidade de alunos muda constantemente.

O laboratório de acessibilidade tem um bom espaço para atender os alunos, apesar de não ser o mais adequado. Pois, por ser um laboratório de acessibilidade, deveria ser em um local mais acessível e visível aos alunos, para facilitar a localização e a divulgação

do mesmo. O trabalho prestado, é fundamental para alunos com cegueira e baixa visão permanecerem na universidade, há um esforço visivelmente exposto em ajudar a esses alunos.

A equipe é pequena comparada com a demanda e aos serviços oferecidos e também podemos observar na entrevista que nem toda a equipe está preparada para atender e dá suporte aos alunos, perante aos serviços oferecidos, o que mostra que nem toda a equipe está apta oferecer o suporte necessário aos alunos. Independentemente da equipe do laboratório, os professores são fundamentais nessa permanência desses alunos, eles devem ter treinamento, sensibilidade e comprometimento para conseguir ensinar atendendo às especificidades desses alunos cegos e com baixa visão.

[...] uma instituição de Ensino Superior, ao optar por princípios educacionais que possibilitem a todos os seus educandos aprenderem na interação com o outro, respeitando a individualidade e as necessidades de cada um, bem como seus diferentes estilos de aprendizagem, há que, necessariamente, serem organizadas, em seu interior, novas estruturas e assumidas novas competências por parte de seus integrantes. Isso porque o trabalho educativo numa perspectiva inclusiva exige o comprometimento de todos os que a constituem, quer seja no combate a todo tipo de ação excludente, discriminatória, preconceituosa e que conduza ao fracasso, quer seja na promoção da cidadania. (SILVA, 2013, p. 61-62)

Professores sem treinamento para lidar com esses alunos, também é um grande problema que deve ser analisado. Pois eles estão lidando diretamente e com mais frequência com eles, portanto, deve haver um espaço aberto de comunicação entre o professor e o aluno, assim o professor poderá identificar o que poderá fazer para ajudar o seu aluno e atender as especificidades dele na sala de aula, claro que para isso, vale enfatizar a importância da capacitação dos professores, coisa que na qual sentimos muita falta de informação sobre esse tipo de treinamento junto a CAENE e no Laboratório de Acessibilidade.

## **6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As pessoas que possuem deficiência visual, seja cegueira ou baixa visão, enfrentam embates constantes relacionados à sua própria condição de vida de forma pessoal e social. Existe uma história a respeito das deficiências e necessidades especiais que envolvem personagens que sempre lutam por direitos, reconhecimento, oferta e acesso a assistência social, educação e saúde com qualidade e integralidade.

No âmbito da educação, os deficientes visuais possuem necessidades especiais que devem ser atendidas através da oferta de recursos assistenciais que possam minimizar os limites colocados pela deficiência. Os recursos assistenciais são/devem ser fornecidos pelo Estado por meio de Políticas Públicas Sociais e passadas em forma de assistência financeira ou recursos instrumentais criados especialmente para eles.

Nem sempre foi permitido aos deficientes acessar uma educação de qualidade, seja

no ensino básico ou no superior. No entanto, na sociedade atual há leis e regulamentações que decretam e tornam possível o acesso e permanência de pessoas com necessidades educacionais especiais em instituições de ensino básico e superior que podem ter em sua estrutura capacidade de conceder uma educação de alto nível a todos.

No caso da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, para o atendimento de necessidades educacionais especiais e a proposta de uma educação qualificada para os deficientes visuais existe uma estrutura assistencial que atua principalmente por meio da Política Nacional de Assistência Estudantil e da Portaria nº 203/2010-R. A estrutura é administrada pela Comissão Permanente de Apoio a Estudantes com Necessidades Educacionais Especiais (CAENE), pela qual é apresentada a concessão de auxílios como tutoramento acadêmico, lupas para estudo individual para aqueles que possuem baixa visão, transformação de textos em áudio, ampliação de letras e outros direitos assistenciais.

Entretanto, nem todos os deficientes visuais que são alunos da UFRN conhecem a estrutura assistencial e são atendidos por ela. Ademais, vale ressaltar que por mais que a UFRN ofereça tal organização nem todas as instituições de ensino possuem uma estrutura assistencial e investimentos públicos para incluir a todos em suas diversas dificuldades apresentadas.

À vista disso, constatamos que ainda falta um longo caminho para que a UFRN e as demais instituições possam disponibilizar uma estrutura física plena de acesso aos alunos com cegueira e baixa visão como também qualquer outro tipo de deficiência. Não obstante, há um esforço, ainda que mínimo, por parte do Estado e das organizações para atender as demandas apresentadas. A inclusão ainda está caminhando lentamente e com esse novo governo e cortes na educação provavelmente vai ficar cada vez mais difícil de mudar a realidade de acesso e permanência de alunos com cegueira e baixa visão a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, mas nem por isso a luta e a história deve ser esquecida ou dada por encerrada.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. B. **Política Social: fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. **DECRETO Nº 3.298, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1999**. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Brasília, DF, DEZ 1999. Disponível em: < [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13409.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13409.htm) >. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **DECRETO Nº 7.234, DE 19 DE JULHO DE 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm) >. Acesso em: 04 mai. 2019.

BRASIL. **LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993**. Dispõe sobre a Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Brasília: DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm) >. Acesso em: 04 mai. 2019.

BRASIL. **LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF, JUL 2015. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm) >. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **LEI Nº 13.409, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Brasília, DF, DEZ 2016. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13409.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13409.htm) >. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Conselho Federal de Educação. **PARECER CFE Nº 848 de 1972**. Dispõe sobre a educação de excepcionais, de 10 de agosto de 1972. Brasília, 1972.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 4, DE 5 DE OUTUBRO DE 2009**. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Brasília, DF, OUT 2009. Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf) >. Acesso em: 17 fev. 2019.

JANUZZI, G. M. **A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2004.

MARTINS, Lúcia. Da educação especial a inclusiva: um longo caminhar. FIGUEIRA, Marcus. **Educação Inclusiva: uma visão diferente**. Natal: EDUFRN, 2004. p. 25-36

NATAL. **RESOLUÇÃO Nº 205/2017 - CONSEPE, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2017**. Estabelece procedimentos e critérios para validação da autodeclaração de pessoas com deficiência nos processos seletivos para ingresso nos cursos de nível técnico e de Graduação da UFRN, em decorrência do disposto nas Leis nº 12.711/2012 e nº 13.409/2016, e dá outras providências. Natal, RN, DEZ. 2017. Disponível em: < <https://sigrh.ufrn.br/sigrh/downloadArquivoidArquivo=4661597&key=db476cde3bc224fbaae5ff3c97ee38c9> >. Acesso em: 4 mai. 2019.

NATAL. **PORTARIA Nº205 DE 15 DE MARÇO DE 2010**. Institui a criação da CAENE. Natal, RN, MAR. 2010. Disponível em: < [http://arquivos.info.ufrn.br/arquivos/20111481665d196012292eedc2db204c/PORTARIA\\_203.PDF](http://arquivos.info.ufrn.br/arquivos/20111481665d196012292eedc2db204c/PORTARIA_203.PDF) >. Acesso em: 4 mai. 2019.

SILVA, Luzia. Orientações Didáticas para Atuação Pedagógica Junto a Estudantes com Deficiência Visual, no Ensino Superior. *In*: MELO, Francisco (org). **Inclusão no Ensino Superior**. Docência e Necessidades Educacionais Especiais. Natal: EDUFRN. 2013, p. 57-82.

## **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 Mestre 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: políticas sociais, políticas públicas, direitos sociais, seguridade social, envelhecimento, violência, rede socioassistencial, entre outros.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Acolhimento 91, 94, 97, 98, 104, 111, 113, 115

Acumulação 1, 2, 3, 4, 6, 22, 30, 58, 59, 60, 108, 109, 116, 123, 158, 159, 160, 161, 162, 163

Adolescentes 64, 113, 115, 181, 187

Assistência Social 7, 15, 56, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 77, 78, 80, 82, 83, 96, 107, 110, 113, 114, 115, 117, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 158, 159, 163, 164, 165, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 188, 193, 197, 198, 200

### B

Benefício 48, 49, 82, 90, 164, 166, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189

Bolsa Família 72, 73, 80, 81, 82, 158, 159, 164, 165, 168, 169, 182, 183

### C

Capitalismo 1, 2, 4, 6, 7, 23, 32, 50, 59, 75, 76, 77, 109, 121, 123, 159, 166, 169, 177, 192

Capitalista 2, 3, 5, 6, 13, 21, 22, 23, 26, 30, 31, 32, 38, 47, 53, 58, 59, 82, 93, 108, 109, 112, 114, 115, 116, 121, 123, 126, 160, 166, 171, 172, 174, 175, 176, 192, 193

Conselho 12, 18, 33, 38, 61, 62, 67, 68, 69, 70, 99, 136, 138, 141, 143, 146, 173, 192, 193, 199

Controle Social 8, 9, 11, 12, 15, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 136, 137, 142, 145, 147, 163, 165

### D

Deficiência 64, 168, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199

Desigualdade Social 7, 14, 43, 59, 72, 73, 77, 78, 80, 81, 82, 120, 166, 175

Direito 4, 7, 8, 13, 17, 39, 44, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 68, 70, 71, 75, 84, 85, 88, 89, 90, 92, 94, 102, 105, 113, 114, 125, 138, 148, 154, 156, 160, 161, 163, 168, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 186, 187, 189, 191, 194

Direitos 3, 7, 8, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 37, 52, 54, 55, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 69, 70, 72, 74, 76, 77, 80, 82, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 110, 113, 114, 115, 116, 118, 121, 122, 132, 137, 140, 142, 144, 154, 156, 160, 162, 164, 165, 167, 168, 173, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 188, 190, 191, 192, 193, 197, 198, 200

### E

Educação 8, 11, 13, 16, 18, 36, 42, 43, 80, 81, 82, 85, 96, 97, 98, 101, 102, 103, 105, 117, 122, 164, 166, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199

Estado 6, 7, 12, 13, 14, 15, 17, 25, 26, 30, 31, 32, 41, 42, 50, 57, 63, 64, 68, 69, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 93, 97, 98, 100, 101, 102, 107, 108, 110, 111, 118, 121, 125, 136, 137, 138, 139, 142, 143, 145, 147, 159, 160, 161, 163, 167, 168, 169, 173, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 193, 194, 197, 198

Estigma 43, 46, 128, 129, 130, 132, 134, 135

Europa 1, 2, 4, 57, 58, 76, 85, 87, 89, 90, 108, 109

## **J**

Jornal 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38

## **L**

Lixo 9, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51

## **M**

Mulher 56, 58, 113, 114, 115, 122, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 149

## **N**

Negra 57, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134

Negro 42, 52, 55, 57, 58, 60, 122, 123, 124, 127, 129, 133

## **O**

Objetificação 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134

Organizações da Sociedade Civil 67, 136, 137, 138, 145, 146

## **P**

Participação 11, 15, 16, 28, 38, 50, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 80, 137, 139, 142, 143, 144, 145, 150, 160, 161, 163, 176, 180, 185, 187

Periferia 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38

Pessoa com Deficiência 179, 180, 181, 184, 185, 186, 187, 188, 193, 194

Planejamento 14, 17, 78, 82, 83, 100, 136, 140, 141, 142, 143, 145, 146

Política Social 28, 39, 64, 83, 136, 158, 160, 163, 165, 168, 169, 192, 198, 200

Políticas Públicas 9, 14, 15, 18, 23, 30, 32, 38, 39, 48, 62, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 78, 80, 107, 110, 112, 113, 115, 116, 120, 138, 141, 143, 145, 147, 176, 197, 200

Políticas Sociais 15, 72, 73, 74, 77, 78, 79, 82, 104, 112, 117, 118, 120, 138, 158, 160, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 178, 181, 192, 200

População 4, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 21, 35, 36, 41, 42, 43, 44, 47, 64, 65, 69, 70, 74, 77, 79, 80, 81, 96, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 130, 132, 133, 142, 143, 145, 149, 163, 165, 168, 173, 174, 175, 176, 194

Popular 22, 27, 28, 29, 32, 38, 60, 62, 65, 66, 67, 68, 88, 160, 163

Previdência Social 63, 138, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 162, 163, 164, 178, 179, 180, 181, 200

## Q

Questão Agrária 1, 2, 6

Questão Social 2, 6, 26, 52, 56, 60, 72, 75, 76, 77, 78, 80, 83, 84, 91, 93, 95, 96, 104, 107, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 122, 141, 142, 158, 159, 160, 161, 163, 167, 177, 192, 193

Questão Urbana 19, 20, 21, 22, 27, 30, 31, 109

## R

Racismo 52, 55, 56, 57, 58, 59, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 132

Refugiados 52, 53, 54, 55, 57, 59, 60, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106

Refúgio 52, 54, 57, 58, 60, 84, 85, 86, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 105

Rua 24, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 173

## S

Saneamento 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 148, 151

Seguridade Social 63, 64, 65, 77, 138, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 162, 169, 178, 179, 181, 200

Serviço Social 6, 15, 16, 17, 18, 20, 24, 28, 39, 43, 51, 60, 70, 71, 84, 94, 95, 107, 112, 113, 116, 117, 118, 120, 127, 128, 136, 145, 146, 150, 157, 158, 159, 167, 168, 169, 170, 189, 190, 195, 200

Sexualização 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134

Sociedade 2, 3, 5, 6, 7, 8, 13, 16, 21, 22, 23, 30, 31, 47, 51, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 75, 82, 91, 92, 93, 108, 109, 111, 112, 114, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 142, 143, 145, 146, 150, 157, 159, 160, 162, 163, 168, 169, 171, 172, 174, 175, 176, 177, 180, 181, 185, 187, 190, 191, 192, 193, 194, 198

## T

Trabalho 1, 2, 3, 5, 6, 11, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 38, 39, 42, 43, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 69, 74, 75, 76, 79, 84, 89, 93, 94, 95, 96, 100, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 124, 125, 127, 128, 129, 131, 133, 134, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 164, 166, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 182, 192, 195, 197

## U

Universidade 1, 17, 19, 28, 38, 39, 51, 52, 62, 84, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 112, 118, 120, 128, 148, 153, 156, 158, 177, 178, 190, 191, 194, 195, 196, 197, 198, 200

# Processos de Subjetivação no Serviço Social

## 5

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

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 

 **Atena**  
Editora

**Ano 2020**

# Processos de Subjetivação no Serviço Social

## 5

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

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 

 **Atena**  
Editora

**Ano 2020**