

---

**emancipação**

---

## UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA

<b>REITOR</b>	MIGUEL SANCHES NETO
<b>PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO</b>	GIOVANI MARINO FÁVERO
<b>COORDENADORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS</b>	LENIR APARECIDA MAINARDES DA SILVA
<b>DIRETORA DO SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS</b>	ÉMERSON MARTINS HILGENBERG
<b>CHEFE DE DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL</b>	SANDRA MARIA SCHEFFER
<b>REVISTA EMANCIPAÇÃO</b>	PUBLICAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL E DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA - PR
<b>COORDENAÇÃO EDITORIAL</b>	DR. ADRIANO DA COSTA VALADÃO DR <sup>a</sup> SILMARA CARNEIRO E SILVA
<b>COMITÊ EDITORIAL</b>	DR. ADRIANO DA COSTA VALADÃO DR <sup>a</sup> . DANUTA ESTRUFKA CANTÓIA LUIZ DR <sup>a</sup> . LENIR APARECIDA MAINARDES SILVA DR <sup>a</sup> . LÚCIA CORTES COSTA DR <sup>a</sup> LISLEI TEREZINHA PREUS DR <sup>a</sup> REIDY ROLIM DE MOURA DR <sup>a</sup> SANDRA MARIA SCHEFFER DR <sup>a</sup> SILMARA CARNEIRO E SILVA. BEATRIZ GOMES NADAL
<b>DIRETORA DA EDITORA UEPG</b>	

### CONSELHO EDITORIAL

- Dr. Adilson Aquino Silveira Júnior (Universidade Federal de Pernambuco - Brasil)  
Dr. Adriano da Costa Valadão (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr. Alejandro Casas (Universidad de la República, Uruguai)  
Dr. Alejandro Hugo Del Valle (Universidad de Mar del Plata, Argentina)  
Dr<sup>a</sup> Alexandra Filipak (Instituto Federal de São Paulo – Brasil)  
Dr. Alfredo Cesar Antunes (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Angela Maria Moura Prates (Universidade Estadual do Centro Oeste - Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Augusta Pelinski Raiher (Universidade Estadual de Ponta Grossa -Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Bernadete Machado Serpe (Instituto Federal Catarinense - Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Carina Berta Moljo (Universidade Federal de Juiz de Fora – Brasil)  
Dr. Celso Kraemer (Fundação Universidade Regional de Blumenau, Brasil)  
Dr. Christian Mwewa Muleka ( Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Cicilian Luiza Löwen Sahr (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Clara Cruz Santos ( Universidade de Coimbra, Portugal)  
Dr<sup>a</sup>.Cleide Lavoratti (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Danuta Estrufka Cantóia Luiz (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Dircéia Moreira (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Divanir Eulália Naréssi Munhoz (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Édina Schimanski (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr. Edson Armando Silva (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Elisabeth Trejos-Castillo ( Texas Tech University, Estados Unidos da América)  
Dr<sup>a</sup> Emilie Faedo Della Giustina de Campos (Universidade Federal Fluminense, Brasil)  
Dr. Enrique Pastor Seller (Universidad de Murcia, Espanha)  
Dr. Felipe Simão Pontes (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Fernanda Nunes Mangini ( Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Gicele Cervi (Fundação Universidade Regional de Blumenau, Brasil)  
Dr. Giovanni Frenu (Universidade Federal de Uberlândia, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Gisele Alves de Sá Quimelli (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr. Ivan Jairo Junckes (Universidade Federal do Paraná, Brasil)  
Dr. Ivan Targino (Universidade Federal de Paraíba, Brasil)  
Dr. Ivete Simionatto (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Jucimeri Isolda Silveira ( Pontificie Universidade Católica do Paraná, Brasil)  
Dr. Juliano Peroza ( Instituto Federal do Paraná, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Julice Dias (Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Jussara Ayres Bourguignon (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Katya Regina Isaguirre-Torres (Universidade Federal do Paraná, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Lenir Aparecida Mainardes Silva (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Lindamar Alves Faermann (Universidade de Taubaté, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Lislei Teresinha Preuss (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Lúcia Cortes Costa (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr. Luiz Alberto Pilatti (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil)  
Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr<sup>a</sup>. Luiza Bittencourt Krainski (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
Dr. Marcelo Paula Melo (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Dr. Marcelo Weisthaupt Proni (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Marcia Sgarbiero (Universidade Estadual de Londrina, Brasil)  
 Dr. Márcio Pochmann (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)  
 Dr. Marco Aurélio Nogueira (Universidade Estadual Paulista, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Maria Antônia Souza (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Maria Julieta Weber Cordova (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Maria Lúcia Martinelli (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Marilene Zazula Beatriz (Universidade Federal Tecnológica do Paraná, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Marisa Camargo (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Michelly Laurita Wiese (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>Monica Alejandra Vargas Aguirre (Universidade de Chile, Chile)  
 Dr<sup>a</sup> Monica Rodrigues Costa (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Olegna Souza Guedes (Universidade Estadual de Londrina, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Raquel Doringan de Matos (Universidade Estadual do Centro Oeste, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Raquel Lopes Gentilli (Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Reidy Rolim de Moura (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Renata Ovenhausen Albernaz (Universidade Federal de Pelotas, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Rosângela Bujokas de Siqueira (Universidade Estadual do Centro Oeste, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Rosiléa Clara Werner (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Sandra Maria Scheffer (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Selma Maria Schons (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
 Dr. Sérgio Luiz Gadini (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Silmara Carneiro e Silva (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Silvana Souza Netto Mandalozzo (Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Solange Maria Teixeira (Universidade Federal do Piauí, Brasil)  
 Dr Valdenésio Aduci Mendes (Universidade São José, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Vera Herweg Westphal (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Wagner Roberto do Amaral (Universidade Estadual de Londrina, Brasil)

**Consultores ad hoc da Revista Emancipação para os números – Volumes 18 (1) e 18 (2)**

Dr. Adilson Aquino Silveira Júnior (Universidade Federal de Pernambuco - Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Adriane de Lima Penteado (Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Brasil)  
 Ms. Aldimara Catarina Boutin (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Ms. Amanda Costa Pinheiro (Instituto Federal do Paraná – Brasil)  
 Ms. Ana Maria Bourguignon (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Ms. Ana Paula Moreira (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Dr. Antonio João Hocayen da Silva (Universidade Estadual do Centro-Oeste - Brasil)  
 Ms. Bárbara Cristina Kruse (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Bruno Pedroso (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Ms. Cainã Domit Vieira (Faculdades Integradas Vale do Iguaçu - Brasil)  
 Ms. Carlos Fabricio Havrechaki (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Cristiane Gonçalves Souza (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Ms. Cristiane Sonogo (Universidade Estadual do Centro-Oeste - Brasil)  
 Ms. Deborah Cristina Amorim (Unichapecó – Brasil)  
 Dr. Diogo da Silva Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro – Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Dunia Comerlatto (Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Eliene Gomes dos Anjos (Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – Brasil)  
 Ms. Elizania Caldas Faria (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Emilie Faedo Della Giustina (Universidade Federal Fluminense – Brasil)  
 Dr. Érico Ribas Machado (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Ms. Everaldo da Silva (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Fernanda Keiko Ikuta (Universidade Estadual do Centro-Oeste - Brasil)  
 Ms. Gabriel Ferreira Carvalho (Faculdades Ponta Grossa – Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Georgiane Garabely Heil Vazquez (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Dr. Gonçalo Cassins Moreira do Carmo (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Dr. Gilson Campos Ferreira da Cruz (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Ms. Guilherme Soares Schulz de Carvalho (Instituto Federal do Paraná – Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Heloísa Sayumi Miyahara (União das Instituições de Serviço, Ensino e Pesquisa - Brasil)  
 Ms. Isabela Martins Nadal (Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil)  
 Ms. Isaias Cantoia Luiz (Secretária de Estado da Saúde do Paraná – Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Jeaneth Nunes Stefaniak (Universidade Estadual de Ponta Grossa – Brasil)  
 Dr<sup>a</sup>. Joseli Maria Silva (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Ms. Juan Felipe Suescón (Universidade Estadual de Ponta Grossa – Brasil)  
 Ms. Juliana Berg (Universidade Estadual do Centro-Oeste - Brasil)  
 Ms. Kelen Aparecida da Silva Bernardo (Universidade Federal do Paraná – Brasil)  
 Ms. Kevin Willian Kossar Furtado (Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Brasil)  
 Ms. Laís Vila Verde Teixeira (Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto - Brasil)  
 Ms. Lorene Camargo (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
 Dr. Luciana Pavowski Franco Silvestre (Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social do Paraná - Brasil)  
 Dr<sup>a</sup> Lucimar Aparecida Garcia Coneglian (Prefeitura Municipal de Castro – Brasil)

Ms. Marcelo Alves da Silva (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
Dr. Marcelo Barreto (Universidade Estadual do Centro-Oeste - Brasil)  
Ms. Marcia Alves Soares da Silva (Universidade Federal do Paraná - Brasil)  
Ms. Marcos Roberto Pires Gregolin (Universidade Federal de Santa Maria – Brasil)  
Ms. Maria Iolanda de Oliveira (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Maria Salete da Silva (Fundação Universidade Regional de Blumenau – Brasil)  
Ms. Marilda Angioni (Fundação Universidade Regional de Blumenau – Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Marina Monteiro de Castro (Universidade Federal de Juiz de Fora – Brasil)  
Dr<sup>a</sup> Marisa Camargo (Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil)  
Dr. Michel Jorge Samaha (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
Ms. Myller Augusto (Universidade Estadual do Centro-Oeste - Brasil)  
Dr. Nei Alberto Salles Filho (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
Dr<sup>a</sup>.Paula Melani Rocha (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
Ms. Paulo Roberto Felix dos Santos (Universidade Federal do Sergipe – Brasil)  
Ms. Pedro Fauth Manhães Miranda (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
Ms. Peterson Alexandre Marino (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
Dr. Rafael De Tilio (Universidade Federal do Triangulo Mineiro – Brasil)  
Ms. Rafael Egidio Leal e Silva (Instituto Federal do Paraná – Brasil)  
Dr. Rauli Gross Jr. (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
Ms. Regis Clemente da Costa (Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil)  
Ms. Ricardo Rojas Fabres (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Brasil)  
Dr. Rosilene Marques Sobrinho de França (Universidade Federal do Piauí – Brasil)  
Dr. Samilo Takara (Universidade Estadual de Maringá – Brasil)  
Dr. Sidemar Presotto Nunes (Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Brasil)  
Ms. Sidimara Cristina Souza (Universidade Federal Fluminense – Brasil)  
Ms. Silvana dos Santos Moreira (Instituto Federal do Paraná – Brasil)

ISSN 1982-7814

Departamento de Serviço Social e  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas

---

# emancipação

---

ano 18 - n.2

*Editora*  
UEPG

Os textos publicados na revista são de inteira responsabilidade de seus autores.

**Diagramação**

Marco Wrobel

**Assistência Editorial**

Dilermano Aparecido Borges Martins

Juan Felipe Suescun

Nara Luiza Valente

**Suporte técnico**

Sandro Teixeira

Emancipação. Universidade Estadual de Ponta Grossa,  
Departamento de Serviço Social e  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas.  
Ponta Grossa, PR : Editora UEPG, v. 1, n. 1 (2001-)

v.18, n.2, jul./dez., 2018

Anual de 2001-2006. Semestral 2007-.

ISSN: 1519-7611 - Impresso(descontinuada)

1982-7814 - Online

CDD: 360

Depósito legal na Biblioteca Nacional

**PUBLICAÇÃO INDEXADA EM**

Dialnet <http://dialnet.unirioja.es/>

DOAJ <https://doaj.org/>

Geodados <http://geodados.pg.utfpr.edu.br>

Latindex <http://www.latindex.unam.mx/>

Sumários.org <http://www.sumarios.org/index.asp>

Redib – Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico <https://redib.org>

Academic Journals Database <http://journaldatabase.info/journal/issn1519-7611>

Livre <http://www.cnen.gov.br/centro-de-informacoes-nucleares/livre>

Base <https://www.base-search.net/>

Portal de Periódicos da Capes <http://www.periodicos.capes.gov.br/>

Google Acadêmico <https://scholar.google.com.br/>

**PERMUTAS**

e-mail: [intercambio@uepg.br](mailto:intercambio@uepg.br)

**EDITORA E LIVRARIAS UEPG**

Praça Santos Andrade, n. 1

84030-900 – Ponta Grossa – Paraná

Fone: (42)3220-3306

[www.uepg.br/editora](http://www.uepg.br/editora)

## Sumário

### Apresentação

Silmara Carneiro e Silva, Adriano da Costa Valadão .....249

### Sessão temática

#### **Territórios Violentados e Vidas Descartáveis: a dinâmica espacial do capital diante da crise estrutural**

*Violated territories and disposable lives: The spatial dynamics of capital in face of the structural crisis*

Giovane Antonio Scherer.....251

#### **Território e Imigração: aproximações acerca do acesso dos imigrantes haitianos à política de saúde na região de Londrina/PR**

*Territory and Immigration: approximations about the Haitian immigrants access to health policy in the region of Londrina/PR*

Líria Maria Bettiol Lanza.....266

#### **Lutas Sociais e Produção do Espaço Urbano na cidade de Belém-Pará**

*Social Struggles and Production of urban space in the city of Belém-Pará*

Roselene de Souza Portela, Samaria da Silva Pereira e Izabel Cristina de Araújo .....281

#### **Contribuição à crítica da educação sob a égide do capital: reflexões para uma educação emancipatória**

*Contribution to the critique of education under the aegis of capital: reflections for an emancipatory education*

Maria Valonia da Silva Xavier, Alisson Slider do Nascimento de Paula e

Frederico Jorge Ferreira Costa .....301

#### **O direito à educação intercultural e bilíngue do povo Kaikang do Vale do Taquari/RS**

*The right to indigenous school education intercultural and bilingual of the Kaingang people of the Vale do Taquari/RS*

Fabiane da Silva Prestes e Luís Fernando da Silva Laroque .....313

#### **Envelhecimento bem-sucedido: desafios às políticas públicas em Manaus**

*Successful aging: challenges to public policies in Manaus*

Alice Alves Menezes Ponce de Leão Nonato.....325

#### **O exercício profissional do Assistente Social em ações de combate à fome**

*The professional practice of social worker in actions to combat hunger*

Lívia Machado Brizola Szesz e Angela Maria Moura Costa Prates .....336

#### **A qualidade da participação em Conselhos de Assistência Social**

*The quality of participation in Public Policy Management Boards: the experience of a Social Assistance Council*

Márcia Helena Costa e Anselmo Sebastião Botelho .....356

#### **As três explicações para a subcidadania no Brasil**

*The three explanations for the subcitizenship in Brazil*

Rayane Teixeira de Lira dos Santos e Bismarck Oliveira da Silva .....367

## Sessão Livre

### **Perfil quantitativo das categorias teóricas gramscianas presentes nos artigos do Mapa do International Gramsci Society do Brasil**

*Quantitative profile of the gramscian theoretical categories in the international Gramsci Society map of Brazil*

Audimara Catarina Brito Delabona Boutin, Camila Scorsin Scheiffer, Cristiane Gonçalves de Souza, Danuta Estrufika Cantoia Luiz, Felipe Ricardo Biscaia, Guilherme, Amaral Alves, Moacir Iori Junior e Silmara Carneiro e Silva.....386

### **Revolução Russa, Democracia e Hegemonia nos escritos políticos de Antonio Gramsci**

*Russian Revolution, Democracy and Hegemony in Antonio Gramsci's Political Writings*

Tatiani Garcia de Almeida e André Luiz de Oliveira.....399

### **Trabajo, pobreza y vagancia: estrategias de control y coerción desde la colonia a nuestros días**

*Work, poverty and vagrancy: strategies of control and coercion from the colony to our days*

María Laura Vecinday e Florencia Thul.....409

### **A mulher negra na TV e no Telejornalismo gaúcho: percepções sobre gênero, raça e profissão**

*The black woman on TV and telejournalism gaúcho: perceptions on gender, race and profession*

Carlos Sanchothene, Mariana Pedrozo, Rosana Cabral Zucolo.....422

### **Neutralidade técnica e Gestão: o dilema em empreendimentos sociais**

*Technical Neutrality and management: the dilemma in social enterprises*

Rafael Rodrigo Mueller, Valeska Nahas Guimarães e Miguelangelo Gianezini.....437

### **História, fotografias e paisagem: o impacto da chegada do “moderno” em comunidades faxinalenses de Rebouças – PR (1960 – 2017)**

*History, photographs and landscape: the impact of the arrival of “modern” in communities faxinalenses of Rebouças - PR (1960 – 2017)*

Sonia Vanessa Langaro .....451

## Sessão Especial

### **Para não incomodar**

Elizabeth Trejjos-Castillo .....464

### **Para no incomodar**

Elizabeth Trejjos-Castillo .....470

## Apresentação

É com grande satisfação que o Departamento de Serviço Social e o Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Ponta Grossa anuncia a publicação de mais uma edição da Revista *Emancipação*. A edição 18.2 leva o tema *Território, Políticas Públicas e Cidadania*. Além da sessão temática apresenta uma sessão livre com uma pluralidade de temas que circundam o universo da vida social.

Garantir direitos, via políticas públicas nos territórios, tem sido um desafio histórico para todos aqueles que se lançam nas diferentes frentes de luta por maiores patamares de dignidade para todos os seres humanos. A busca pela emancipação humana, no capitalismo, se concretiza pela mediação dos direitos humanos e de cidadania. Logo, num contexto de perverso retrocesso na conquista de direitos, necessário se faz reforçar a urgência das lutas pela retomada de um padrão mínimo de cidadania, assegurador de um mínimo ético a todos os seres humanos. A desigualdade social, expressa com diferentes faces, nos territórios, a nível internacional e nacional, é a concreção da violência estrutural, esta que é resultado da reprodução ampliada do capital. As diferentes manifestações dessa violência nos territórios é um dos enfoques presentes nos artigos da sessão temática. Tensionar essa questão estrutural com a realidade das lutas sociais em torno da realidade das políticas públicas é um dos desafios enfrentados pelos autores dessa sessão.

O primeiro dos artigos da sessão temática apresenta uma análise do capital e a sua dinâmica na produção de territórios marcados por uma segregação, precarização das políticas públicas e uma violência estrutural. O segundo artigo aponta a discussão sobre os territórios, política de saúde e a migração, em especial do povo haitiano no Brasil, mais especificadamente na região de Londrina – PR. Na sequência o tema é lutas sociais e produção do Espaço Urbano, retratando a realidade da cidade de Belém do Pará.

Com enfoque em diferentes frentes de reflexão sobre as políticas públicas, na sequência se apresenta um conjunto de artigos que retratam a dinâmica da luta pelas políticas públicas e os desafios pela afirmação de políticas públicas sociais e de caráter inclusivo, considerando as multiplicidades de demandas sociais que se formam, diante da complexidade de situações resultantes da lógica antinômica de organização do capital. Dois artigos tratam sobre educação, um aborda a contribuição à crítica da educação sob a égide do capital, refletindo sobre as possibilidades de afirmação de uma educação emancipatória, frente a esse contexto e o outro artigo discute o direito a educação intercultural em comunidades indígenas, apresentado o caso do povo Kaingang em um município do Rio Grande do Sul. Na sequência é a demanda do envelhecimento que é tratada, como desafios às políticas públicas a partir de uma análise do município de Manaus/Amazonas. A questão da fome também é retratada no próximo artigo apresenta uma reflexão sobre o exercício profissional do Assistente Social em ações de combate à fome. Na sequência desse conjunto demandas por políticas públicas, ainda na sessão temática a edição apresenta dois trabalhos que trazem análises sobre a questão da cidadania. O primeiro discute a questão a participação de conselheiros em Conselhos de Políticas Públicas em um município no interior de Minas Gerais e o segundo se propõe discutir três explicações para a subcidadania no Brasil.

Abrindo a sessão livre, a edição apresenta dois artigos que tem como enfoque a obra de Antonio Gramsci. O primeiro deles aborda a obra de Gramsci no Brasil, traçando um perfil quantitativo das categorias teóricas gramscianas presentes nos artigos do Mapa do International Gramsci Society do Brasil. Destaca-se neste artigo a incidência de textos científicos produzidos no país, que recorrem aos fundamentos teóricos gramscianos para iluminar leituras sobre políticas públicas e práticas sociais. O segundo artigo que retrata a obra gramsciana realiza uma reflexão teórica sobre a importância da Revolução Russa para a compreensão da obra gramsciana, em sua totalidade, destacando as categorias democracia e hegemonia nos escritos políticos de Antonio Gramsci. Destaca-se a pertinência

de Antonio Gramsci como um autor referencial para pensar criticamente os territórios ocidentais e brasileiros.

Na sequência da sessão livre a edição apresenta um artigo internacional, que aborda o tema trabalho, pobreza e vagabundagem, apresentando reflexões sobre as estratégias de controle e coerção, constituídas historicamente pela sociedade, em especial no Urugua. Gênero é a questão retratada pelos próximos dois artigos na sessão livre. O primeiro deles aborda a mulher negra no telejornalismo e o segundo retrata a questão da proteção social da mulher nos casos do pleito da pensão por morte. O próximo artigo retrata a temática dos empreendimentos sociais, em face dos desafios da gestão. Por fim, na sessão livre, a edição apresenta um artigo que retrata a relação entre história, fotografia e paisagem, a partir de uma análise do impacto da chegada do 'moderno' em comunidades faxinalenses, a partir da realidade do município de Rebouças, no Paraná.

Considerando a importância da internacionalização dos programas de pós-graduação, e em especial, as experiências internacionais congregadas pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG, nesta edição, a sessão especial conta com um texto de autoria da Profa. Elizabeth Trejos-Castillo, da Texas Tech University, instituição parceira da UEPG. A professora foi professora e pesquisadora visitante do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UEPG, no qual a Revista Emancipação é vinculada, no primeiro semestre de 2018. Neste sentido, a equipe editorial desta revista convidou a professora para escrever um texto sobre uma temática pertinente ao seu tema de pesquisa, considerando as experiências de pesquisa internacionais, nos EUA e países da América Latina, em especial o Brasil. Nesta perspectiva, o texto que finaliza a presente edição aborda o tema dos objetivos da institucionalização de adolescentes. A autora o faz confrontando criticamente a seguinte hipótese: Para não incomodar!

Textos imperdíveis para um leitor crítico e engajado na realidade social e política nacional e internacional. Boa leitura a todos!

Dr<sup>a</sup>. Silmara Carneiro e Silva

Dr. Adriano da Costa Valadão

**Coordenadores Editoriais – Revista Emancipação**

## **Territórios Violentados e Vidas Descartáveis: a dinâmica espacial do capital diante da crise estrutural**

### **Violated territories and disposable lives: The spatial dynamics of capital in face of the structural crisis**

**Giovane Antonio Scherer\***

**Resumo:** O presente artigo analisa a dinâmica espacial do capital, que acarreta a produção de territórios de segregação, marcados pela precarização de políticas públicas e por uma intensa violência estrutural. Considera-se o contexto de mortalidade presente nesses espaços como fruto do processo de reprodução do capital – na perspectiva da descartabilidade da vida humana –, no qual são encobertos por concepções ideológicas que – ao estigmatizarem determinados segmentos como sujeitos catalisadores da violência – ocultam a raiz estrutural presente nos processos responsáveis pelas múltiplas violências. Aponta-se para a necessidade de considerar tais territórios não como violentos, mas como espaços violentados pela dinâmica do capital, a fim de dar visibilidades para suas contradições diante da atual crise estrutural, que resulta na ampliação das violências às populações moradoras desses territórios. Ressalta-se a necessidade de estabelecer um movimento contra-hegemônico na busca de ampliação de políticas sociais como forma de enfrentamento ao contexto de mortalidade na realidade atual.

**Palavras- Chaves:** Crise Estrutural. Violências. Território.

**Abstract:** This article analyzes the spatial dynamics of the capital, which produces territories of segregation, marked by the precariousness of public policies and by intense structural violence. It considers the context of mortality present in these spaces as a result of the process of reproduction of capital in the perspective of the disposability of human life, in which they are concealed by ideological conceptions that – by stigmatizing certain segments, as subjects that catalyze violence – conceal the structural root present in the processes responsible for the multiple violences. One points to the need to consider these territories not as violent, but as spaces violated by the dynamics of capital, in order to give visibility to their contradictions in the current structural crisis, which results in an increase in violence for the inhabitants of these territories. It is necessary to establish an anti-hegemonic movement in the search for an expansion of social policies as a way of coping with the context of mortality in the current reality.

**Keywords:** Structural Crisis. Violence. Territory.

Recebido em: 08/01/2018. Aceito em: 12/06/2018

---

\*Doutor e Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Graduado em Serviço Social. Professor no âmbito da graduação e do programa de pós-graduação em Serviço Social da PUCRS. Coordenador do Grupo de Estudos em Juventudes e Políticas Públicas – GEJUP/PUCRS. E-mail: giovane.scherer@pucrs.br

## Introdução

O mapa de qualquer grande cidade reúne uma diversidade de espaços distintos entre si, não somente na forma geográfica ou no nome, mas especialmente em sua “valorização” e “status”. Desta forma, as cidades são divididas não apenas por muros, mas também por barreiras geográficas impostas pela dinâmica espacial do capital, que dá visibilidade para uma divisão de classes sociais dentro de determinados espaços, uma vez que esse modo de produção se materializa de múltiplas formas, inclusive por meio do desenvolvimento e gestão das cidades. De um lado, grandes arranha-céus com proximidade a lojas, transporte públicos, escolas; de outro, moradias precárias, sem acesso a saneamento e com dificuldades de locomoção.

Em meio a essa diversidade, emergem concepções ideológicas que colocam – sobre os moradores de territórios marcados pela pobreza – estigmas que os identificam como produtores de violência, sem compreender o complexo social que produz e reproduz tais violências no âmbito da sociabilidade capitalista. Nesses territórios – classificados como violentos, onde habitam “pessoas violentas” –, as mortes são justificáveis, ficando ocultas raízes estruturais que escancarariam as contradições de um modo de produção em crise.

O presente artigo procura analisar a dinâmica espacial do capital diante de sua crise estrutural, compreendendo o processo de descartabilidade da vida em determinados territórios. Compreende-se que a crise estrutural do capital impacta todos os sujeitos, porém atinge mais profundamente determinados segmentos sociais expropriados dos meios de produção, com dificuldades de inserção em um mercado de trabalho que – cada vez mais – se constitui como uma população descartada como trabalho vivo, em razão da manutenção das taxas de lucro, no âmbito da produção e circulação do capital.

A compreensão desse fenômeno não se mostra como uma tarefa fácil, exigindo um movimento analítico que visa desvendar as múltiplas mediações ideológicas que impedem a percepção da essência dos fenômenos. A fim de perseguir o objetivo de analisar como vem se constituindo a dinâmica espacial do capital em determinados territórios – que acarreta a naturalização da

violência letal –, busca-se realizar uma revisão bibliográfica de autores da perspectiva marxista, procurando um movimento de análise que se dará em três momentos: primeiramente busca-se analisar o processo de valorização do capital diante da atual crise estrutural. A compreensão da violência vivenciada nos territórios não pode ser descontextualizada do complexo social que a produz e reproduz, portanto a análise da dinâmica do capital – diante de sua crise estrutural – mostra-se como um elemento central na percepção, para todos os sujeitos que necessitam compreender essa realidade para além de sua aparência fenomênica. Evidentemente, busca-se traçar essas relações de forma sintética, em linhas gerais, a fim de compreender o movimento espacial do capital no cenário contemporâneo.

Procura-se contextualizar a dinâmica do capital conforme particularidades locais, uma vez que o desenvolvimento das forças produtivas de cada país imprimirá distinções no desenvolvimento do capital. É nesse sentido que o segundo momento de análise do presente texto pretende problematizar algumas particularidades históricas e contemporâneas do Brasil, buscando analisar a dinâmica espacial do capital na realidade brasileira, ao demonstrar como o capital produz uma perspectiva de segregação de determinados espaços em favor da concentração de riquezas. Por fim, analisa-se como vem se constituindo o contexto de violência em determinados territórios, onde concentram-se taxas de mortalidade por meio da dinâmica de reprodução do capital, que descarta vidas em função da manutenção das taxas de riqueza diante da evidente crise estrutural do capital.

## Crise Estrutural do Capital e Ampliação das Desigualdades no Cenário Contemporâneo

“A história de todas as sociedades até hoje existentes é a história da luta de classes” (MARX; ENGELS, 2007, p. 40). É com essa frase emblemática que Marx e Engels iniciam o Manifesto Comunista, publicado no final de fevereiro de 1848, sendo uma obra de grande importância por marcar um posicionamento político e científico de leitura de realidade que busca – por meio de uma série de reflexões e proposições – apontar as contradições e limites do modo de produção capitalista. Apesar das grandes transformações

societárias ocorridas após a publicação dessa obra – que modificaram de forma intensa as relações sociais que se estabelecem na sociedade –, observa-se que se mantém intacta a essência da produção e reprodução do capital analisada por Marx e Engels, sendo esta a exploração da força de trabalho. Nesse sentido, a frase que abre o Manifesto Comunista mostra-se mais atual do que nunca, podendo ser visível por todos aqueles que buscam perceber o real, para além dos diversos mecanismos de alienação existentes na realidade e compreendendo a intensa luta de classes expressas de diversas formas e manifestadas – inclusive na forma de organização espacial do território, que será debatida posteriormente nesse texto.

As reflexões de Marx evidenciadas especialmente nos três volumes do *Capital* fazem revelar a dinâmica do modo de produção capitalista, assim como a impossibilidade de uma emancipação humana nos marcos dessa forma de sociabilidade. Nesse sentido, a *Lei Geral da Acumulação Capitalista*, descrita por Marx, revela que a acumulação do capital só é possível por meio da produção de mais valia: isto é, da extração do excedente retirado por meio da força de trabalho, uma vez que o “valor” na sociedade capitalista só é possível de ser produzido pela venda e exploração da força de trabalho. Tais relações – estabelecidas em uma sociedade burguesa – não são, puramente, relações econômicas e numéricas, mas são – acima de tudo – relações sociais que se estabelecem em um cenário contraditório e complexo, em meio a uma cadeia de exploração. Sendo assim, o capital só existe na medida em que se subordina a força de trabalho: mesmo se expressando por meio de coisas como o dinheiro e as mercadorias, constitui-se sempre como uma relação social (NETTO; BRAZ, 2009).

Tais relações de exploração se estabelecem por meio de classes sociais, realizadas por aqueles que detêm os meios de produção *versus* quem somente possui a força de trabalho como mercadoria para venda. Evidentemente, tais relações não se dão por meio de binarismo homogêneo – mas sim por meio de formas complexas e contraditórias de relações sociais, fortemente influenciadas por concepções ideológicas que esfumam as relações de classes sociais e suas lutas. Nesse sentido, torna-se

fundamental analisar que a produção e reprodução do capital se dão por meio de um arcabouço cujos elementos estão reunidos em intensa inter-relação, sendo que cada um é internamente dinâmico, uma vez que se desenvolvem de modo aberto, dialeticamente (HARVEY, 2013). Desta forma, há de se considerar o poder da ideologia na legitimação de valores e concepções que visam legitimar o capital – bem como obscurecer as relações de produção presentes na sociedade burguesa. Alves (2013) refere que a ideologia é tudo aquilo que exerce um efeito sobre a subjetividade do homem, considerando que a sociedade do capitalismo tardio constitui a sociedade do poder da ideologia, onde se disseminam os valores-fetiches, sonhos, expectativas e valores de mercado. A esse respeito, Mézáros (2012) refere que o discurso ideológico domina, a tal ponto, a determinação de todos os valores, que muito frequentemente não temos a mais leve suspeita de que somos levados a aceitar – sem questionamentos – um determinado conjunto de valores.

Nesse sentido, Mézáros (2012) analisa o poder da ideologia em um contexto de dominação do capital, uma vez que esse modo de produção mostra-se como dominante em todo o globo – legitimando a sua dominação, também, por meio do discurso ideológico. Desta forma, o desenvolvimento das forças produtivas nas últimas décadas fez acelerar o processo de dominação ideológica do capital – especialmente por meio de uma indústria cultural<sup>1</sup> –, auxiliando na manutenção da hegemonia burguesa. As revoluções tecnológicas das últimas décadas trouxeram, também, transformações fundamentais na dinâmica da produção de mercadorias, por meio do processo de reestruturação produtiva, que resulta numa ampliação da exploração e descarte da força de trabalho vivo. No cenário de transformações no mundo do trabalho – concorrência em nível global, reestruturação produtiva, revoluções tecnológicas, entre outros elementos –, a lógica atual do processo do sistema produtor de mercadorias vem convertendo a concorrência

<sup>1</sup> O termo “indústria cultural” se refere a uma expressão utilizada por Adorno e Horkheimer (1969) para designar a forma pela qual a produção artística e cultural é organizada no contexto das relações de produção, lançada no mercado e consumida; desta forma, ela ocupa um lugar de lazer na vida do trabalhador, sem que para isso ele necessite pensar (ADORNO; HORKHEIMER, 1969).

e a busca pela produtividade em um processo que tem gerado imensa precarização do trabalho e aumento monumental do número de desempregados (ANTUNES, 2009).

Desta forma, a dinâmica do capital em sua atual configuração se materializa – dentre outras formas – em um duplo movimento contraditório, na realidade atual: ao mesmo tempo em que busca a manutenção das taxas de lucro do grande capital, aceleram-se processos de destruição da vida humana. Tal destruição se constitui de múltiplas formas, mas estas são compreendidas por meio de diversas mediações ideológicas, como fragmentos desassociados de uma totalidade social. Nesse sentido, a compreensão dos efeitos deletérios do capital se expressa por meio de seus múltiplos fragmentos, que ocultam a sua raiz comum: a relação estrutural de produção e reprodução de valor na sociabilidade capitalista (SCHERER, 2017).

Segundo a OXFAM (2017), neste momento, o 1% mais rico da população mundial possui a mesma riqueza que os outros 99%, e apenas oito bilionários possuem o mesmo que a metade mais pobre da população no planeta. Tal concentração drástica de renda demonstra a forma perversa pela qual a dinâmica do capital se estabelece, possibilitando o acúmulo de capital para uma minoria, enquanto uma grande massa tenta sobreviver com precárias condições de vida em todo o globo. Porém, tais contradições são ocultas pelo poder hegemônico<sup>2</sup> do capital, que – ideologicamente – camufla a relação estrutural, jogando sobre os sujeitos a única responsabilidade de sucesso, no âmbito da sociedade burguesa.

Desta forma, o ocultamento do real, enquanto recurso ideológico, é acionado para obscurecer uma intensa crise histórica sem precedentes, que transcende a uma crise cíclica do capital, mas se constitui em uma crise que afeta todo o metabolismo social no âmbito da sociedade burguesa. Mézáros (2011) refere que estamos vivenciando atualmente uma grave crise estrutural do capital, com consequências nunca vistas na história da humanidade. Ele refere que tal crise não é nova, possuindo como principais

características o seu *carácter universal*, não resumido em um ramo de produção; o seu *escopo global*, em *continua permanência*, não sendo apenas uma crise cíclica, com desdobramentos graduais. Conforme Pinto e Zacarias (2010), o capitalismo contemporâneo vem induzindo uma série de contradições que destroem o trabalho, a natureza e a possibilidade de reprodução da humanidade – resultado de uma crise estrutural do capital, que se configura como uma crise considerada orgânica, endêmica e permanente, na qual o sistema se encontra com seus próprios limites intrínsecos.

Nessa mesma perceptiva, Harvey (2016) aponta que o capitalismo se constitui como um complexo contraditório que possui contradições fatais – geradas no interior do seu próprio socio-metabolismo – em seu desenvolvimento. Tais contradições são consideradas fatais não somente para a continuidade do próprio modo de produção, mas especialmente porque colocam em cheque a continuidade da vida humana, por meio da forma destrutiva da dinâmica do capital. Assim como Mézáros (2011), Harvey (2016) apontam para um cenário de crise estrutural do capital, sem a possibilidade de superação dentro desse modo de produção, assinalando para a perspectiva da emancipação humana – isto é, da construção de uma nova forma de sociabilidade – como única forma de resolução da crise.

Nesse sentido, a crise estrutural do capital mostra-se irresolúvel dentro dos marcos de uma sociabilidade capitalista, havendo uma tendência ao seu agravamento, vitimando, com maior intensidade, determinados segmentos sociais. A crise estrutural do capital se materializa de múltiplas formas, em um cenário de contradições em que se observam os limites do capital para se reproduzir – diante da sua própria dinâmica que possui em seu cerne – um movimento autofágico, onde essa forma de sociabilidade se autodestrói, na medida em que consome a própria vida humana. Seus impactos podem ser visíveis em todas as partes do globo, sendo por meio da destruição ambiental, da generalização da pobreza, da ampliação da precarização da vida social, das taxas de violência, dentre outras.

As marcas da crise estrutural do capital se evidenciam nos mapas das cidades, podendo ser percebidas por meio da segregação espacial nas dinâmicas territoriais – criando “territórios

<sup>2</sup> O termo “hegemônico” refere-se à concepção gramsciana enquanto um aparato que cria um novo terreno ideológico e determina uma reforma das consciências e dos métodos de conhecimento (GRAMSCI, 1978, p. 52).

marginais”, destinados a determinadas populações, que possuem suas vidas marcadas pela perspectiva da descartabilidade. Evidentemente, essa dinâmica global se particulariza conforme o desenvolvimento das forças produtivas dos países capitalistas, sendo necessário compreender a trajetória histórica de cada país para analisar – com profundidade – os impactos dessa dinâmica.

### **Particularidades da Crise Estrutural do Capital na Realidade Brasileira: Reflexões sobre a Divisão Capitalista do Espaço.**

A crise estrutural do capital mostra-se presente em todo no cenário internacional – porém, se particulariza e se intensifica especialmente em países com o desenvolvimento capitalista tardio, como é o caso do Brasil. Importante considerar que esse país vivencia um processo histórico marcado por diversas injustiças e violações de direitos. A escravidão longa e a passagem por uma abolição tardia e precária<sup>3</sup>, a presença de grandes latifúndios, a marca do compadrio e benesse no lugar da concepção de direitos são apenas alguns exemplos do processo histórico que marca a constituição de um país com contornos conservadores e opressores.

Nesse sentido, Fernandes (2006) – ao analisar a construção social da burguesia brasileira – nos fornece importantes subsídios para compreender a realidade social no Brasil diante da atual crise do capital. O autor, ao analisar o papel das elites brasileiras, refere que estas são responsáveis por:

[...] resguardar o privilegiamento de sua posição como se ele devesse ser natural, eterno e sagrado. Omitem-se ou opõem-se sistematicamente, pela violência onde se tornar conveniente, à institucionalização e à fruição das formas de equidade, que garantem à ordem social competitiva um padrão de equilíbrio dinâmico capaz de assegurar a classes sociais com interesses econômicos divergentes ajustamentos normais através de acomodação ou de conflito. O regime de classes assume, pois, uma dimensão peculiar. Adapta-se normalmente, em termos funcionais, a iniquida-

des econômicas insanáveis, a tensões políticas crônicas e a conflitos sociais insolúveis, elevando a opressão sistemática, reconhecida ou disfarçada, à categoria de estilo de vida. (FERNANDES, 2006, p. 83)

Desta forma, é na perspectiva da manutenção dos interesses das classes dominantes que a história do Brasil vem sendo construída, buscando manter a grande desigualdade social que alimenta uma pequena parcela da população diante de um modo de produção capitalista dependente no Brasil, como bem apontou os estudos de Florestan Fernandes. Evidentemente esse processo ocorre, também, ao mesmo tempo em que desperta a resistência de muitos segmentos sociais que, por meio de lutas históricas, conquistaram uma série de direitos na realidade brasileira – como, por exemplo, o reconhecimento de direitos no âmbito da Seguridade Social.

Importante considerar que os últimos acontecimentos do cenário político brasileiro têm mostrado um fortalecimento da perspectiva de manutenção dos interesses das elites do Brasil, por meio de um avanço ultraneoliberal presente, especialmente, nos últimos dois anos, após a quebra daquilo que se convencionou chamar de *neodesenvolvimentismo*. O prefixo *neo*, adicionado à palavra *desenvolvimentismo* não refere, simplesmente, à repetição de ideários presentes no contexto brasileiro nas décadas de 1930 a 1960, mas designa – apesar das similitudes – determinações de um e de outro complexo políticoideológico; embora caiba destacar que se tratam de políticas e ideologias integrantes da reprodução – em diferentes contextos – de relações sociais capitalistas: ou seja, relações de exploração e dominação de classe (ALMEIDA, 2012). Nesse sentido, mostra-se fundamental esclarecer que o período neodesenvolvimentista<sup>4</sup> não rompeu com a perspectiva neoliberal. Segundo Sampaio Jr. (2012), o desafio do neodesenvolvimentismo era conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo, calcados no compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital

<sup>3</sup> O termo “abolição precária” se refere ao processo desumano de abolição da escravatura vivenciado no Brasil, uma vez que não foram garantidas à população negra condições para se manter em liberdade com acesso a bens e serviços.

<sup>4</sup> Apesar de algumas divergências na definição desse período, compreende-se o tempo em que o Partido dos Trabalhadores esteve na gestão do Governo Federal como os anos de 2002 até 2016.

internacional, com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo, caracterizado pelo comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado e sensibilidade social.

Observa-se que, a partir do ano de 2016<sup>5</sup>, ocorre uma intensificação das perspectivas neoliberais na realidade brasileira. Destaca-se que o ideário neoliberal afirma a necessidade de enxugamento dos gastos sociais, tanto no âmbito do Estado (assim redefinindo o papel do Estado não mais como interventor, e sim como regulador) quanto no âmbito das empresas, fomentando o processo de maior exploração com menos mão-de-obra (HOUTAR; POLET, 2002). Tal direcionamento neoliberal pode ser percebido desde o baixo investimento em políticas sociais – ampliando o contexto de precarização no âmbito da garantia de direitos – bem como por meio das diversas contrarreformas, que acarretam a destruição dos direitos que foram dificilmente conquistados ao longo da história do Brasil.

Essa onda ultraneoliberal que vem destruindo diversas políticas públicas – ampliando o contexto de (des)proteção social na órbita da sociedade brasileira – é corroborado por uma intensa perspectiva neoconservadora, materializada de diversas formas, diante do contexto atual. Desta forma, Barroco (2011) destaca que o neoconservadorismo busca legitimação pela repressão dos trabalhadores ou pela criminalização dos movimentos sociais, da pobreza e da militarização da vida cotidiana. Essas formas de repressão implicam violência contra o *outro*, e todas são mediadas moralmente – em diferentes graus – na medida em que se objetiva a negação do *outro*: quando o *outro* é discriminado, a ele é negado o direito de existir como tal ou de existir com as suas diferenças (BARROCO, 2011, p. 209).

Nesse sentido, a crise estrutural do capital traz consequências para todo o planeta, mas se particulariza na realidade brasileira, diante do momento atual, sendo que o pensamento conservador se constitui em um construto ideológico fundamental para ocultar as raízes da reprodução do capital, personificando sujeitos específicos

como responsáveis por todas as mazelas da sociedade, em especial pela chamada “onda de violência” – e esses sujeitos, em grande parte das vezes, são residentes dos “territórios violentos” espalhados em todas as cidades do país. Nesse sentido – para a compreender o fenômeno da violência em determinados territórios –, torna-se fundamental analisar essa realidade para além da aparência: deve-se buscar múltiplas mediações para ir à essência dos fenômenos.

O termo *território* é aqui compreendido como espaço onde se tecem relações sociais (e de produção, compreendida como relação social), onde os diversos sujeitos reproduzem socialmente o seu cotidiano, sendo afetados pelas múltiplas relações de poder que são estabelecidas no âmbito da sociabilidade capitalista. Conforme Oliveira (2005), o território se constitui como um produto concreto da luta travada pela sociedade no processo de produção de sua existência, configurando-se como espaço onde são estabelecidas as relações sociais de produção que dão a configuração histórica específica ao território. Nesse sentido, o território não se constitui em, apenas, um local geográfico estático e homogeneizado – mas um espaço vivo, repleto de contradições e lutas onde se estabelecem múltiplas relações.

A dinâmica dos territórios – enquanto espaços vivos de reprodução da vida social – é constituída por meio de múltiplas mediações em um movimento de valorização do capital, uma vez que o modo de produção capitalista se estabelece, também, por uma dinâmica espacial, determinando a forma de organização e divisão de classes por meio dos territórios. Tal constatação torna-se visível ao percorrer a maioria dos espaços urbanos nas grandes cidades, onde é possível perceber a desigualdade social e – evidentemente – espacial no âmbito das cidades: espaços onde se concentram mansões e moradias em precárias condições, em uma cisão clara, não dada somente por meio de muros, mas através da divisão de classes sociais, tão intransponível como o concreto.

Nesse sentido, David Harvey mostra-se como um expoente ao buscar compreender, a partir de uma perspectiva marxiana, o movimento de valorização do capital em uma dimensão espacial. O autor traz elementos para analisar como o modo de produção capitalista busca transformar

<sup>5</sup> Importante considerar que nesse ano houve a realização do **impeachment** da ex-presidente Dilma Rousseff, findando o período da gestão do Partido dos Trabalhadores junto ao governo federal.

o mundo a sua imagem e semelhança ao perseguir a fome pela ampliação das taxas de lucros, por meio de constantes processos de criação e destruição. Tal processo deixa marcas profundas nas cidades e na criação do que ele chama “geografia capitalista”: esse modo de produção altera a geografia das cidades e países, transformando o espaço territorial em um espaço de produção e reprodução do capital, alterando paisagens naturais, construindo enormes edifícios, criando indústrias e centros de consumo. Nesse sentido, Harvey (1989) refere que o capital – ao longo de seu processo de desenvolvimento – transforma a geografia de forma intensa, especialmente devido à criação das grandes cidades e à urbanização acelerada possibilitando que a cidade dominasse o campo, uma vez que a urbanização concentra forças produtivas e forças de trabalho no espaço, transformando sistemas descentralizados de direitos de propriedade em massivas concentrações de poder político e econômico sob domínio do capital.

O modo de produção capitalista cria uma dinâmica de reprodução no espaço territorial, a fim de facilitar o seu processo de produção e reprodução, criando assim uma divisão desigual de recursos e acessos, desenvolvendo espaços de segregação no âmbito da sua divisão geográfica. Conforme Pereira (2010), a dinâmica capitalista apropria-se intensamente da dimensão espacial, expandindo-se através de transformações de caráter técnico e organizacional em escalas diferenciadas – sendo que tais expansões, somadas à distinção geográfica, geram desigualdades geográficas que contribuem para delimitar relações de poder, de luta de classes e de comportamento coletivo.

Tais desigualdades geográficas são acentuadas por meio dos processos de valorização de determinados espaços em detrimento a outros, por meio do processo de *gentrificação*. Tal termo foi cunhado pela socióloga britânica Ruth Glass em 1964, tendo como foco a questão do mercado imobiliário e a substituição da população mais pobre por um segmento populacional mais enriquecido, designando as mudanças estruturais ocorridas em bairros centrais de Londres enquanto seu lócus de estudo (RAGEL, 2015). O termo

relaciona-se ao processo de “tornar-se nobre”<sup>6</sup>; trata-se do processo de valorização imobiliária de determinados espaços, buscando expulsar determinadas populações para localidades periféricas. Esse processo de *gentrificação* mostra-se presente em toda a história do desenvolvimento das grandes cidades brasileiras – existindo como um processo ao mesmo tempo histórico, atual e, ainda, latente.

Nesse processo de valorização de determinados territórios, aqueles segmentos populacionais mais empobrecidos são expulsos dos espaços no momento em que se criam estratégias de segregação, como o aumento do custo de vida nesses territórios, obrigando determinadas populações a procurarem outros espaços na dinâmica da cidade. Desta forma, um vasto conjunto de sujeitos vê-se obrigado a migrar para outros territórios – com custo de vida mais baixo, porém, em grande parte das vezes, distantes de centros urbanos que concentram a maior parte dos aparelhos de políticas públicas (como escolas e hospitais) e reúnem grande parte das ofertas de emprego –, tornando assim muito mais complexo o processo de reprodução da vida social, uma vez que – em muitos casos – grande parte dessa população gastará diversas horas em deslocamento para chegar até o seu local de trabalho ou para acessar seus direitos.

A divisão capitalista do espaço, em tempos de crise estrutural do capital, tende a agudizar os processos de segregação territorial de determinadas populações, afetando diretamente o direito à cidade de uma massa populacional sem acesso aos bens públicos – incluindo diversas políticas sociais que possibilitariam a materialização concreta, na vida dos sujeitos, de seus direitos. Nesse sentido, grande parte dos territórios que não passam pelo processo de valorização do capital – por meio da lógica da *gentrificação* –, em grande parte das vezes, configuram espaços urbanos que refletem a ausência de uma proteção social, onde diversas pessoas expropriadas dos meios de produção se inserem no mercado de trabalho com precárias condições, construindo

<sup>6</sup> Cabe destacar aqui as contribuições de Marcelo Lopes de Souza nesse debate, ao analisar que a lógica do desenvolvimento das cidades tem sido usualmente encarada como “desenvolvimento econômico”, pouco importando outros problemas sociais e ambientais, dada a natureza capitalista do espaço urbano (SOUZA, 2002).

sua trajetória de vidas com dificuldades de acesso aos seus direitos básicos – inclusive para reprodução da sua força de trabalho –, seja no âmbito da saúde, da educação, da assistência social, entre outros. Nesse sentido, Harvey (2016) refere que é uma das contradições do capital a tensão entre as condições necessárias para garantir a reprodução social da força de trabalho e as condições necessárias para reproduzir o capital. Segundo o autor, no atual estágio de desenvolvimento capitalista, com o intuito de gerar mais valia na produção do capital, gera-se um amplo exército de reserva de desempregados, do mesmo modo que se amplia um processo decrescente dos salários, dificultando a reprodução da vida social desses sujeitos e, portanto, a realização do capital.

Sendo assim, esses sujeitos vivenciam com maior intensidade os processos de precarização do trabalho e das políticas públicas, ampliados em um contexto de acentuação de ideais neoliberais. Vivenciam a precarização existencial com uma ampla intensidade, sendo que tal precarização é definida pela “degradação das condições de existência do trabalho vivo no território das metrópoles e nos espaços públicos de desenvolvimento humano, isto é, as condições da reprodução social como circulação, territorialidade, consumo e lazer” (ALVES, 2013, p. 243). Tal precarização das condições de vida das populações se agrava diante de uma crise estrutural do capital, aumentado pelo avanço ultraneoliberal, agravado na realidade brasileira.

São os sujeitos segregados dos espaços da cidade – devido à dinâmica espacial do capital diante da crise estrutural – que vêm vivenciando mais fortemente a perversidade construída pela sociedade burguesa, formando suas trajetórias de vida nos chamados “territórios violentos”. Torna-se fundamental analisar o complexo social por trás do conceito de violência que – frequentemente – oculta a essência desse fenômeno.

### **A Produção de Vidas Descartáveis nos Territórios Violentados pela Dinâmica Espacial do Capital.**

A dinâmica espacial do capital produz espaços de segregação, onde uma massa populacional é deslocada pela dinâmica espacial do capital para territórios nos quais, muitas vezes, a

ausência de proteção social dá lugar à presença de altas taxas de violência e criminalidade, com destaque para a violência letal. Desse modo, torna-se fundamental analisar a dinâmica dos processos de violência que ocorrem na realidade contemporânea, mediando esse debate com o processo de reprodução do capital, tendo por finalidade se distanciar de análises calcadas em perspectivas moralizantes que estão presentes na análise da atual realidade. Aginsky, Fernandes e Tejadas (2009) apontam para a necessidade de refletir a respeito de quanto a concepção de risco vem sendo utilizada em processos moralizantes de culpabilização de sujeitos pelos próprios infortúnios, uma vez que, com grande frequência, “o crime e os criminosos são associados aos espaços que supostamente lhes dão origem, isto é, as favelas e os cortiços, vistos como os principais espaços do crime” (CALDEIRA, 2000, p. 79).

Inseridas em uma concepção ideológica ligada ao pensamento conservador, certas análises criam a noção de que a violência é uma ação individual realizada por “sujeitos perigosos”, moradores dos “territórios violentos”. Por meio desse constructo ideológico, os sujeitos moradores desses territórios são percebidos como “receptáculos do mal”, não considerando uma conjuntura social que reproduz múltiplas desigualdades sociais e provoca processos de violência: só se percebe a perspectiva individual e reprodutora de violências.

Diante disso, faz-se necessário compreender o complexo de complexos (LUCKÁCS, 2005) que envolvem essa realidade para além da percepção fenomênica que coloca a violência como resultante da vontade individual das chamadas “classes perigosas”. O próprio termo “territórios violentos” – muito evocado na produção acadêmica e presente na redação de programas e projetos, no âmbito das políticas públicas – pode trazer consigo a reprodução de concepções ideológicas que se vinculam à percepção da violência dissociada da estrutura social.

Nesse sentido, é necessário compreender que os *territórios não são violentos*, pois a violência se constitui em um processo mais amplo, que envolve diversos fatores – tendo relação intrínseca, na atual conjuntura, com a forma de produção e reprodução do capital – não somente circunscritos em um único local. Tal termo pode

levar a considerar que a violência está concentrada em um espaço geográfico que reúne pessoas tidas como violentas, ampliando estereótipos sobre diversos sujeitos que constroem as suas trajetórias de vida e resistências. A concentração de altas taxas de violência – sendo a violência homicida como expressão mais trágica desse processo – revela que tais *territórios são sim violentados pela dinâmica espacial do capital*, por meio do processo de reprodução espacial do modo de produção capitalista, que vem vitimando segmentos populacionais específicos através de uma dinâmica de segregação, que é fundamental para a manutenção do metabolismo social do capital.

A mudança do termo *territórios violentos* para *territórios violentados* não é uma simples alteração semântica, muito menos um movimento que nega a realidade – sendo esta repleta de violências –, mas se trata de um movimento que busca perceber as relações dialéticas que se estabelecem nas regiões com maiores índices de criminalidade, para além de uma percepção culpabilizatória que se calca – unicamente – na análise do fenômeno da violência, por meio de uma perspectiva fragmentada da realidade. Vazquez (1977) refere à necessidade de compreender a essência dos processos de violência, uma vez que

[...] esquecida a raiz objetiva, econômico-social, de classe, da violência, o caminho fica livre para que a atenção se centralize na própria violência, e não no sistema que a engendra necessariamente. [...] Perde-se de vista que essa violência, que aparece claramente na superfície dos fatos e que é vivida diretamente, é a expressão de uma violência mais profunda: a exploração do homem pelo homem, a violência econômica a serviço da qual ela está. (VAZQUEZ, 1977, p. 395).

A violência, nessa perspectiva, constitui-se como uma categoria sócio-histórica, que se manifesta de diversas maneiras e em diferentes períodos e espaços, partindo de uma perspectiva de totalidade para além da mera ação individual. Para Marx (2008), as relações humanas são estabelecidas a partir das condições materiais de vida, determinadas e independentes de sua vontade, correspondendo assim a um determinado grau do desenvolvimento das forças de produção sob

as quais se estabelecem as relações jurídicas e políticas, bem como as formas de consciência. Nesse sentido, a forma de produção e reprodução do capital gera um processo de violência estrutural: essa manifestação de violência encontra na sociedade regida pelas ordens do capital o terreno sócio-histórico em que se manifestam as múltiplas manifestações das violências, compreendidas como um fenômeno pluridimensional.

Conforme Silva (2009), a violência estrutural é assim definida como o uso da força, não necessariamente física (ainda que não abdique dela quando necessário), capaz de impor simultaneamente regras, valores e propostas quase sempre consideradas naturais, normais e necessárias, que fazem parte da essência da ordem burguesa, que se materializa envolvendo, ao mesmo tempo, a base econômica por onde se organiza o modelo societário (a estrutura) e sua sustentação ideológica (a superestrutura). As condições atuais de reprodução do capital desencadeiam e alimentam muitos processos sociais violentos, bem como temperam as relações humano-mercado-lógicas entre os seres sociais, potencializando e enriquecendo as ações dos indivíduos sociais (SILVA, 2006).

Ao considerar os *territórios violentados*, torna-se fundamental analisar a violência estrutural como uma expressão de violência produzida e reproduzida pela dinâmica do capital a que os sujeitos estão expostos. Dessa forma, tanto a degradação das diversas formas de trabalho – bem como a precarização das políticas públicas que atingem essas populações – são expressões dessa forma de violência, que é fundamental para a manutenção da exploração de uma classe sobre a outra.

Diante de um contexto onde se revelam múltiplas precariedades, cresce – especialmente nos territórios violentados pela lógica do capital, de forma exponencial – um mercado de trabalho extremamente lucrativo, proporcionando a possibilidade de inserção de muitos sujeitos no circuito do capital: o tráfico de drogas. Segundo Soares (2006), o tráfico de drogas é a dinâmica criminal que mais cresce nas regiões metropolitanas brasileiras e mais organicamente se articula à rede do crime organizado, financiando as armas que intensificam a violência associada às práticas criminosas. A realidade demonstra um crescente aumento no número de pessoas aliciadas pelo

tráfico de drogas, cujas atividades são submetidas a um processo de organização hierárquica, produtiva e comercial – com delimitação de mercado baseada na força e na violência entre grupos (FARIAS; BARROS, 2001). Nesse sentido, além da exploração presente em toda a venda de força de trabalho, a inserção nesse mercado mostra-se extremamente perigosa pelo caráter violento que este mercado apresenta.

Esse caráter violento se dá em função de sua organização interna, uma vez que o tráfico de drogas possui normas de conduta que visam garantir o controle e poder – sendo que tais normas, ao serem desrespeitadas, poderão gerar sanções executadas pela própria organização do narcotráfico; dentre essas sanções, a execução é a mais comum (FARIAS; BARROS, 2001). O caráter violento também poderá se dar no conflito entre o Estado, devido às políticas de combate e repressão a este mercado, uma vez que a política do Estado adotou a lógica da “guerra às drogas” como paradigma de intervenção, resultando em confrontos bélicos e aumento significativo do número de mortes – seja de pessoas envolvidas com o tráfico, policiais, ou ainda moradores desses territórios, que passaram a sofrer diretamente os efeitos deste confronto (SILVA; FERNANDES; BRAGA, 2008). Dessa forma, em grande parte das vezes, o discurso de “guerra às drogas” acaba se constituindo em ações específicas que resultam num processo de criminalização da pobreza, tornando-se uma guerra voltada para combater uma classe social, e não para fazer enfrentamento à problemática das drogas.

Diante disso, mostra-se fundamental analisar que – apesar das populações mais atingidas pela pobreza sofrerem mais com a dinâmica violenta do tráfico de drogas (incluindo as respostas violentas das políticas de segurança pública) – esse mercado não se resume a esses sujeitos; pelo contrário, o aparato do narcotráfico, na realidade brasileira, mostra-se em uma cadeia alterante complexa, envolvendo diversos setores da sociedade. Os operadores do tráfico de drogas e armas – que atuam no atacado, lavando dinheiro no mercado financeiro internacional – não são filhos da pobreza (SOARES, 2006): muitas vezes pertencem à classe dominante, sendo protegidos de múltiplas formas pelos

mecanismos da impunidade produzidos pelas normas do Estado burguês.

O processo de criminalização das drogas tem como elemento catalizador o recorte de classes, acrescido de elementos ético-raciais, uma vez que – conforme afirma Batista (2003) – aos consumidores das classes média e alta se aplica o paradigma médico, enquanto aos moradores de favela e bairros pobres se aplica o paradigma criminal. Nesse contexto, vivencia-se na realidade brasileira um intenso processo de *seletividade penal*, que acarreta a criminalização da pobreza, justificando, em grandes partes das vezes, o uso da força policial indiscriminada na caça dos chamados “sujeitos perigosos”. Dessa forma, por meio da construção social calcada no pensamento conservador, se determina os territórios e os sujeitos que devem ser combatidos, uma vez que os múltiplos poderes burgueses constroem socialmente a ideia do inimigo, portador do mal – que, por sua vez, deve ser eliminado, obscurecendo assim a raiz das desigualdades sociais, sendo este o próprio movimento de valorização do capital.

O processo de seletividade penal, nesse sentido, caracteriza-se pelo mecanismo, articulado na órbita do estado burguês, que possibilita penalizar – por meio especialmente da lógica do encarceramento – segmentos sociais que são reificados por meio da lógica do capital, isto é, sujeitos que têm menos valor social no âmbito das relações de mercado no interior desse modo de produção. Como afirmam Zaffaroni e Batista (2011), é sobre os pobres que recai a fúria persecutória do Estado: em torno destas pessoas se estabelece um cordão de isolamento, de forma a promover a higienização social. Desta forma, justificam-se as ações violentas realizadas pelos aparelhos de segurança pública em alguns territórios como resposta ao crime, que – sob essa percepção – encontra-se restrito à pobreza.

A mesma lógica conservadora que se estabelece para penalizar a pobreza moradora dos *territórios violentados* é também acionada para justificar o massacre a essa população, uma vez que é exatamente nesses territórios que se concentram as maiores taxas de homicídio. O Brasil consegue exterminar mais cidadãos pelo uso de armas de fogo do que muitos dos conflitos armados contemporâneos, como a guerra da Chechênia, a do Golfo, as guerrilhas

colombianas ou a guerra de liberação de Angola e Moçambique (WASELFSZ, 2013). Porém, é importante considerar que essa dinâmica homicida na realidade brasileira acaba vitimando um segmento social específico: jovens, pobres e negros. A série “Mapa da Violência”, de autoria de Julio Jacobo Waiselfsz, reitera ano a ano uma série de dados que apontam para essa realidade, bem como para o agravamento da mortalidade juvenil na realidade brasileira.

Conforme Scherer (2017), as juventudes<sup>7</sup> brasileiras se caracterizam como o segmento social mais afetado pela dinâmica do capital nas últimas décadas, sendo que as “múltiplas faces da exploração e da precarização do trabalho fomentam a desigualdade social e criam formas informais e não legais de venda da força de trabalho, representando um dos elementos catalisadores das diversas formas de violências” (SCHERER, 2017, p. 113). A violência homicida – que afeta em especial as juventudes – mostra-se como uma das maiores violações de direitos, uma vez que se trata da infração do direito à vida, considerando que – com frequência – tal forma de violência é o resultado trágico de uma trajetória de múltiplas formas de violações ocorridas na história dos sujeitos.

O crescimento de homicídios por arma de fogo na população de 15 a 29 anos de idade subiu 669,5%, tendo em vista que o conjunto da população apresentou aumento de 592,8%, no que tange o ano de 2014, comparado aos dados de 1980. Salienta-se que o número de vidas jovens perdidas subiu de 3.159 para 25.255 (WASELFSZ, 2016). Conforme Waiselfsz (2016), em 2014, os jovens de 15 a 29 anos representavam, aproximadamente, 26% da população do país – mas essa faixa é responsável por 60% das vítimas dos homicídios por armas de fogo acontecidos nesse ano, tendo essas mortes claros contornos raciais, uma vez que, entre 2003 e 2014, as taxas de homicídios de brancos caem

27,1% – de 14,5, em 2003 – para 10,6, em 2014; enquanto a taxa de homicídios de negros aumenta 9,9%: de 24,9 para 27,4. Com esse diferencial, a vitimização negra do país – que em 2003 era de 71,7% – em poucos anos mais que duplica: em 2014, já é de 158,9%, ou seja, morrem 2,6 vezes mais negros que brancos vitimados por arma de fogo (WASELFSZ, 2016).

Evidenciam-se recortes étnico-raciais, constituindo no Brasil um genocídio da juventude negra, sendo necessário levar em consideração a trajetória histórica desse país que vem exterminando – de múltiplas formas – a população negra, que é o segmento social que mais sofre pela dinâmica estrutural do capital no Brasil. Ao analisar os dados de realidade, é possível observar que o fenômeno da mortalidade acaba atingindo um segmento social específico: os jovens pobres e negros. São esses jovens os sujeitos que mais vêm sendo atingidos pela dinâmica homicida no Brasil, tendo em mente que a *seletividade homicida* – que captura os jovens negros no Brasil – é fruto de múltiplas formas de violações de direitos, mantendo raízes históricas com relação ao desenvolvimento capitalista no Brasil, em que os jovens – especialmente negros – são impactados – fruto da dinâmica produzida e reproduzida pelo atual modo de produção, na perspectiva da reificação de sujeitos.

Mesmo com o Brasil sendo o país que mais assassina jovens, em especial jovens negros, é importante considerar que essa dinâmica homicida se apresenta com suas particularidades em diversos países da América Latina, ao ponto de Valenzuela (2015) cunhar o termo *juvenicídio* para designar o fenômeno da mortalidade juvenil por meio dos homicídios. Tal termo ilustra a condição de mortalidade juvenil provocada pela dinâmica societária contemporânea, que descartabiliza vidas de jovens em todo globo, especialmente em países de desenvolvimento capitalista tardio e periférico. Para Valenzuela (2015), o juvenicídio se constitui de diversos fatores que incluem a precarização, pobreza, desigualdade, estigmatização, tendo como eixo central a estratificação social baseada em relações de subalternização. Nesse sentido, o juvenicídio inicia com a precarização da vida dos jovens, a ampliação da sua vulnerabilidade e a diminuição das opções disponíveis para que possam desenvolver seus projetos de vida (VALENZUELA, 2015).

<sup>7</sup> Considera-se juventude, conforme a Lei 12.852, de 5 de agosto de 2013, que institui o Estatuto da Juventude, em que são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade. A pluralização do termo indica, conforme Scherer (2017), a necessidade de entender esta categoria por elementos que transcendem as marcações etárias, compreendendo as juventudes como uma construção social, na qual se conjugam, entre outros fatores, estereótipos, momentos históricos, múltiplas referências, além de diversificadas situações de classe, gênero, etnia, grupo, etc.

É necessário considerar que a dinâmica espacial do capital – que tem como pressuposto a perspectiva da segregação de grupos sociais – tende a contribuir com o fenômeno do juvenicídio: isto é, com a produção de vidas descartáveis. Tal produção implica a construção social acionada por meio dos múltiplos poderes hegemônicos burgueses, que tendem a construir socialmente a visão de “sujeitos perigosos” moradores de “determinados territórios” que necessitam serem descartados em nome do “bem comum”. É nesse ponto de interseção que se relacionam concepções conservadoras com ideários neoliberais, que criam socialmente a ideia do sujeito perigoso, ao mesmo tempo que geram ausências de políticas públicas, ampliando a precarização da vida de determinados segmentos, a fim de ampliar a acumulação de capital de uma minoria.

Em um contexto de ampliação de uma crise estrutural do capital, as mortes de muitos sujeitos moradores dos territórios violentados pela dinâmica do capital são festejadas. O sangue jovem que corre pelas ruas é, para muitos, motivo de aplausos em lugar de lágrimas, como demonstra a barbárie no tempo presente. As vidas descartáveis pela dinâmica do capital nos territórios violentados são visibilizadas pelos poderes hegemônicos como necessária em nome da “ordem”; porém, esse discurso ideológico nega toda a complexidade desse fenômeno – que, quando analisado com profundidade, revela a lógica nefasta de um modo de produção que descarta sujeitos tidos como “inúteis” para esse modo de produção.

Diante desse contexto, torna-se fundamental a luta contínua e a valorização da resistência desses sujeitos latente no âmbito dos territórios violentados pela lógica estrutural do capital – sendo que, para essa percepção, mostra-se fundamental “inverter as lentes” e perceber esse fenômeno para além das aparências construídas pela ideologia do capital. Urge a necessidade de construção de políticas públicas que possam efetivar de forma eficaz a proteção social desses segmentos sociais que são mais afetados pela dinâmica homicida da sociabilidade capitalista, buscando ir à contramão do receituário neoliberal, no desenvolvimento de políticas públicas que – de forma intersectorial – possam construir ações para fazer enfrentamento à dinâmica da morte, anunciada cotidianamente mas anestesiada em

nossas percepções pelos múltiplos poderes ideológicos do capital.

### Considerações Finais

A crise estrutural do capital se agudiza a cada instante em um cenário global; suas repercussões espalham-se como pólvora em todo o planeta. Embora tendo diferentes impactos em diversos países, tal crise acaba por ampliar ainda mais as desigualdades sociais por meio do aumento das taxas de desemprego, precarização no mercado de trabalho, desmonte nos direitos sociais, entre outros aspectos – especialmente em países de desenvolvimento capitalista tardio.

No que se refere à realidade brasileira, vive-se um momento marcado pelo aumento dos índices de desemprego e de precarização do mundo do trabalho – que é somado por diversos golpes na esfera política, na busca por destruir direitos historicamente conquistados. Os acontecimentos políticos realizados nos últimos dois anos demonstram um esforço da velha oligarquia brasileira de manter seus privilégios, buscando com isso assegurar regimes cada vez mais desiguais na realidade do país. Nesse cenário, uma onda ultraneoliberal mostra-se cada vez mais presente, que se materializa de diversas formas, potencializando, crescentemente, o mercado como esfera articuladora central.

Nesse sentido, é a classe trabalhadora<sup>8</sup> que vem sofrendo os impactos desses movimentos, sendo, muitas vezes, capturada por discursos que corroboram com perspectivas violadoras de direitos. Desse modo, o momento atual é marcado por – além da concepção ultraneoliberal – uma perspectiva neoconservadora, que auxilia na construção de ideias fetichizadas acerca da realidade, contribuindo para a manutenção dos interesses do capital. A construção social dos “territórios violentos” – onde habitam “sujeitos perigosos” – mostra-se como um exemplo claro de uma construção ideológica onde se busca cristalizar as contradições de um modo de produção na ideia do *outro* como inimigo que precisa ser descartado. Sendo assim, por meio dessa construção, oculta-se toda a dinâmica perversa da

<sup>8</sup> Compreende-se aqui o termo “classe trabalhadora” na acepção marxista, como a classe de indivíduos que, não tendo meios próprios de produção, “estão reduzidos a vender a sua força de trabalho” (MARX; ENGELS, p. 3, 1997).

produção e reprodução do capital, colocando em determinados sujeitos e territórios como “lugares do mal” que necessitam serem exterminados. Dessa forma, os segmentos sociais mais afetados pela dinâmica do capital – por meio da pobreza e da precarização da vida social – sofrem com mais intensidade essa dinâmica.

A dinâmica espacial do capital se movimenta nos territórios das cidades, gentrificando espaços e, ao mesmo tempo, criando uma dinâmica que segrega populações em locais marcados pela precarização de políticas públicas e trabalho – sendo que a ausência estatal faz ganhar forças a dinâmica do tráfico de drogas. Esses locais são conhecidos como “territórios violentos”, ampliando concepções estereotipadas que corroboram com construções ideológicas que colocam a violência como uma ação individual – ocultando o fenômeno da violência estrutural produzida e reproduzida pela dinâmica societária capitalista. Nesses espaços, é construída ideologicamente a noção de “perigo”, onde justificam-se mortes, ampliando as taxas de homicídio, seja por meio da ação do tráfico de drogas, ou pela perspectiva de repressão dos aparelhos de segurança pública. Destaca-se que essa dinâmica homicida vem vitimando especialmente os jovens e negros moradores desses territórios – o que tem colocado o Brasil como um dos países com mais altos índices de mortalidade juvenil do mundo.

Diante dessa realidade, onde se agudiza uma crise estrutural do capital, mostra-se a análise crítica dessa realidade, percebendo que tais territórios são violentados pela dinâmica estrutural do capital, por meio de uma segregação espacial, que – somada com perspectivas moralizantes – descarta vidas, sob a justificativa do bem comum. Nessa direção, a valorização dos processos contra-hegemônicos é de grande importância no enfrentamento a essa realidade, especialmente no que diz respeito à luta contrária às perspectivas neoliberais: no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas de proteção social para a população.

O fortalecimento de processos contra-hegemônicos na realidade contemporânea é um grande desafio, especialmente devido à radicalização de diversos mecanismos de alienação produzidos e reproduzidos pela dinâmica do capital. Conforme refere Marx (2008, p. 78), as ideias da classe dominante são – em todas

as épocas – as ideias dominantes. Desta forma, somos dominados, também, ideologicamente por perspectivas que buscam fomentar a dominação do capital – sendo que frequentemente reproduzimos sem consciência essa perspectiva de dominação, em função dos múltiplos mecanismos que são acionados pelo poder burguês. A luta pelo rompimento com o constructo ideológico do capital é cotidiana, na busca constante de rasgar o véu de normalidade que encobre as altas taxas de mortalidade nos territórios violentados pela lógica do capital.

## Referências

- ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- AGUINSKY, Beatriz; FERNANDES, Idília; TEJADAS, Sílvia. Entre a garantia de direitos e o reforço à subalternização: concepções e práticas ainda em disputa sobre o público-alvo da política de assistência social. In: MENDES, Jussara; PRATES, Jane; AGUINSKY, Beatriz. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social**: entre a fundamentação e o desafio da implementação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.
- ALMEIDA, Lucio Flávio. Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 689-710, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/05.pdf>>. Acesso em: ago. 2017.
- ALVES, Giovanni. **Dimensões da precarização do trabalho**: ensaio de sociologia do trabalho. Bauru, SP: Práxis, 2013.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.
- BARROCO, Maria Lúcia. Barbárie e Neoconservadorismo: os desafios para o projeto ético-político. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 106, p. 205-218, abr./jun. 2011.
- BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis** – drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BRASIL. **Lei Nº 12.852**, de 5 de agosto de 2013. Estatuto da Juventude. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)>. Acesso em: dez. 2017.

- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. USP, 2000.
- FARIAS, Ana Amélia; BARROS, Vanessa A. Tráfico de drogas: uma opção entre escolhas escassas. **Psicologia & Sociedade**, v. 23, n. 3, p. 536-544, dez. 2011.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.
- GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- HARVEY, David. **17 Contradições e o Fim do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- \_\_\_\_\_. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Anablume, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Para entender o capital**. São Paulo: Loyola, 2013.
- HOUTART, François; POLET, François. **O outro Davos: mundialização de resistências e de lutas**. São Paulo: Cortez, 2002.
- LUKÁCS, Györg. Introdução aos Escritos Estéticos de Marx e Engels. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Cultura, Arte e Literatura: Textos Escolhidos**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. .
- MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 5. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- \_\_\_\_\_. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2012.
- NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- OLIVEIRA, Alberto de. Economia, Território e Trabalho: as dimensões da desigualdade no capitalismo. **Geografia**, Londrina, v. 14, n. 2, jul./dez. 2005.
- OXFAM Brasil. **A Distância que nos Une: Um Retrato das Desigualdades Brasileiras**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: <[https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio\\_A\\_distancia\\_que\\_nos\\_une.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf)>. Acesso em: dez. 2017.
- PEREIRA, Tatiana Dahmer. O território na acumulação capitalista: possibilidades da categoria a partir de David Harvey. **O Social em Questão**, v. 13, n. 24, p. 69-92, jul./dez. 2010. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/osq24\\_pereira\\_6.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/osq24_pereira_6.pdf)>. Acesso em: dez. 2017.
- PINTO, Vicente Paulo dos Santos; ZACARIAS, Rachel. Crise ambiental: adaptar ou transformar? As diferentes concepções de educação ambiental diante deste dilema. **Educação em Foco**, Juiz de Fora, v. 14, n. 2, p. 39-54, set. 2009/fev. 2010. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2011/10/Artigo-02-14.2.pdf>>. Acesso em: out. de 2017.
- RANGEL, Natália Fonseca de Abreu. O Esvaziamento do Conceito de Gentrificação como Estratégia Política. **Cadernos NAI**, v. 4, n. 7, jul./dez. 2015. Disponível em <<http://nau.ufsc.br/files/2016/06/O-esvaziamento-do-conceito-de-gentrificacao.pdf>>. Acesso em: dez. 2017.
- SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/04.pdf>>. Acesso em: jan. 2015. Acesso em novembro de 2017.
- SCHERER, Giovane Antonio. **Juventudes, (In) Segurança e Políticas Públicas: A Proteção Social no Brasil**. Paraná: Juruá, 2017.
- SILVA, Jailson S.; FERNANDES, Fernando L.; BRAGA, Raquel. Grupos criminosos armados com domínio de território: reflexões sobre a territorialidade do crime. In: JUSTIÇA GLOBAL. (Org.). **Justiça global: segurança, milícias e tráfico no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
- SILVA, José Fernando S. da. O método em Marx e o estudo da violência estrutural. **Serviço Social e Realidade**, Franca/SP, v. 13, n. 2, 2004.
- SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: Presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10124/11705>>. Acesso: dez. 2017.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- VALENZUELA, José Manuel. (Org.). **Juvenicidio: Ayotzinapa y las Vidas Precarias em América Latina y España**. Barcelona: NED Ediciones, 2015.
- VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da Práxis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

WASELFSZ, Júlio Jacobo. **Mapa da violência 2013**: homicídios e juventude no Brasil. Secretaria Nacional de Juventude. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013\\_homicidios\\_juventude.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf)>. Acesso em outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Violência 2016**.: Homicídios por Armas de Fogo no Brasil. Secretaria Nacional de Juventude. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016\\_armas\\_web.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

ZAFFARONI, E. Raúl; BATISTA, Nilo. Direito Penal Brasileiro: *I*. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

## **Território e Imigração: aproximações acerca do acesso dos imigrantes haitianos à política de saúde na região de Londrina/PR**

## **Territory and Immigration: approximations about the Haitian immigrants access to health policy in the region of Londrina/PR**

**Daniele Soares Sana\***

**Julia Ramalho Rodrigues\*\***

**Líria Maria Bettiol Lanza\*\*\***

**Resumo:** Considerando o território uma categoria incorporada à política de saúde a partir da década de 1990 no processo organizativo do SUS e tendo em vista a intensificação dos fluxos migratórios para o Brasil, sobretudo a migração haitiana a partir de 2010 para a região de Londrina-PR, o objetivo do presente é problematizar o acesso dos imigrantes haitianos à política de saúde na perspectiva territorial. Como procedimentos metodológicos, este artigo tem um caráter qualitativo. Para isso, foram realizadas duas entrevistas em profundidade com um homem e uma mulher, bem como uma pesquisa bibliográfica sobre o processo de territorialização em saúde. Como resultados, pôde-se identificar que os imigrantes se territorializam a partir de suas redes pessoais, portanto verifica-se a necessidade de a temática migratória ser inserida no cotidiano profissional dos serviços de saúde, considerando o processo de territorialização como orientador das práticas em saúde.

**Palavras-chaves:** Território; Imigrantes haitianos; Política de Saúde.

**Abstract:** Considering the territory as a category incorporated in health policy since the 90's on the organizational process of the SUS (Single Health System), and the intensification of migratory flows to Brazil, especially the Haitian migration since 2010 to the region of Londrina/PR, this article aims to problematize the access of Haitian immigrants to health policy from the territorial perspective. As methodological procedures, the present article has a qualitative character which was carried out two interviews with a man and a woman, as well as used a research of literature review on the process of territorialization in health. As result, it was possible to identify that immigrants territorialized according to their personal networks. However, it was stated that the migratory issue need to be inserted in

---

\*Bacharel em Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e residente da Residência Multiprofissional em Saúde da Família da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Email: danielessana@gmail.com.

\*\*Bacharel em Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestranda e bolsista da Capes do Programa de Pós-Graduação de Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Email: ramalhorodrigues.julia@gmail.com.

\*\*\* Professora Doutora do Departamento de Serviço Social (UEL). Membro do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Trajetórias de Imigrantes nos territórios: a construção do acesso às políticas de Seguridade Social" (UEL). Email: liriabettiol.j@gmail.com

the daily routine of the professionals from health and life services, considering the process of territorialization as a guideline for health practices.

**Keywords:** Territory; Haitian immigrants; Health Policy.

Recebido em: 04/02/2018. Aceito em: 11/08/2018

## Introdução

A análise empreendida parte da premissa de que o fenômeno migratório possui vinculação orgânica com o modo de produção capitalista. Sendo assim, as características históricas e sociais deste último acompanham as mudanças operadas no primeiro, conforme demonstram vastos estudos sobre a mobilidade humana a partir do pleito teórico indicado (SAYAD, 1998). Nesse sentido, o trabalho se coloca como categoria central para problematizar em qualquer tempo-espaço os processos migratórios. A partir da teoria marxista, autores tematizaram sobre os sentidos do trabalho, nos dizeres de Antunes (2005), a partir de suas recentes mudanças. Dessa forma, ao analisar as imigrações recentes no Brasil, deve-se partir dos eventos macrossocietários por que passa o mundo.

Nessa direção, a imigração haitiana ganhou relevância nos estudos por conta da intensificação desse fluxo migratório para o Brasil após o terremoto de janeiro de 2010. Segundo Santos (2006), eventos como as catástrofes naturais mudam a dinâmica da estrutura social, pois, a cada novo acontecer, as coisas preexistentes mudam de conteúdo, apresentando novas características e novas significações. Nesse sentido, as políticas públicas se deparam com um novo público específico a ser considerado enquanto usuários e mandatários de ações e estratégias do trabalho social. Compreende-se a relevância da dimensão territorial no planejamento e execução das políticas públicas, entendendo os imigrantes enquanto sujeitos em processo de desterritorialização – reterritorialização. A partir da concepção do geógrafo brasileiro Milton Santos, o território só pode ser considerado como um conceito a ser analisado a partir de seus usos e de seus atores.

Com o objetivo de problematizar o acesso dos imigrantes haitianos à política de saúde na

perspectiva territorial, o presente trabalho<sup>1</sup> se constrói enquanto resultado de duas pesquisas desenvolvidas no interior do Grupo de Pesquisa do CNPq “Serviço Social e Saúde: formação e exercício profissional” que abordaram a temática migratória e os processos de territorialização em saúde. Partindo de uma abordagem qualitativa, este estudo apresenta dados coletados por meio de dois instrumentos.

A primeira etapa foi a realização de uma pesquisa de revisão bibliográfica tendo como fonte de pesquisa o indexador de periódicos *Scielo*. Os conteúdos pesquisados abrangem os anos de 1990 a 2014, entendendo-se que esse período compreende a primeira década do Sistema Único de Saúde no século XX até a atualidade, percorrendo todo tempo de consolidação do Sistema. As palavras-chave selecionadas para a pesquisa foram território, territorialização e saúde, totalizando o encontro de 484 artigos. Como resultado de uma nova seleção desses resultados, foram escolhidos dez artigos.

Num segundo momento, foram realizadas entrevistas em profundidade com dois sujeitos imigrantes haitianos. Esse tipo de entrevista é considerado uma “técnica qualitativa que explora um assunto a partir da busca de informações, percepções e experiências de informantes para analisá-las e apresentá-las de forma estruturada” (DUARTE, 2005, p. 62), buscando a intensidade e o significado que cada sujeito dá a suas respostas, além de representações estatísticas. Logo, a entrevista em profundidade é uma forma de pesquisar o acesso à política de saúde no contexto da vida social dos imigrantes, uma vez que compreender como se dá o acesso desses sujeitos à saúde pode trazer diversos elementos ligados aos processos de territorialização. A seleção de dois sujeitos de gêneros diferentes foi

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

motivada pelas diferenças culturais nos fluxos migratórios e pelo próprio acesso aos serviços de saúde.

Este estudo estrutura-se em três seções que apresentam, de forma introdutória, problematizações acerca do fluxo migratório haitiano ao Brasil e algumas estratégias utilizadas por esses imigrantes na adaptação ao território desconhecido para, em seguida, apresentar de que forma tem sido realizada a territorialização na política de saúde. A última seção apresenta uma reflexão sobre o acesso dos imigrantes haitianos à política de saúde.

### Os processos de territorialização dos imigrantes haitianos

Considerando a migração internacional como um processo social do mundo contemporâneo, segundo dados da ONUBR (2015), o mundo conta hoje com 244 milhões de imigrantes em um contexto complexo em termos de geopolítica, uma vez que a crise sistêmica capitalista envolve o globo, conforme problematizou Harvey (2011). Para esse autor, a mobilidade humana é condição *sine qua non* ao desenvolvimento capitalista, tendo o próprio Estado como seu aliado.

A política migratória definida pelos Estados, atualmente, tem pouca relação com os interesses nacionais, em termos de inserção dos imigrantes em um projeto de desenvolvimento. Ela é, antes de tudo, uma construção que contribui de forma direta para as demandas capitalistas. Todavia, migrar, majoritariamente, não é um ato de vontade individual, mas uma imposição a homens e mulheres que não visualizam possibilidades de trabalho e reconstrução de suas vidas nos territórios em que estão. Da mesma forma, acolher imigrantes tampouco é uma prerrogativa liberal de respeitar a liberdade de ir e vir. Os Estados, sobretudo os liberais, condicionam os fluxos migratórios a partir das necessidades do mercado, o que pode ser identificado nas políticas restritivas à imigração desenvolvidas pelos países de capitalismo avançado.

Nessa direção, consideram-se os determinantes econômicos estruturais dos projetos migratórios, analisando-os enquanto um reflexo das desigualdades entre os países por conta do desenvolvimento capitalista em âmbito mundial. As migrações se apresentam como funcionais

ao processo de produção de mercadorias e à obtenção de lucro, gerando a relação entre migração e a busca pelo trabalho que perpassa toda a história e gera todo o movimento da força de trabalho, ocupando-se da “[...] execução de atividades laborais altamente marcadas por tendências da precarização do trabalho como, por exemplo, no setor têxtil, na construção civil, na indústria de abate de carnes e no serviço doméstico” (VILLEN, 2015, p. 254).

Contrapondo-se à imigração branca e europeia, que a sociedade brasileira visualiza enquanto um estímulo para o desenvolvimento social do Brasil (PACHECO; PATARRA, 1997), a partir da reestruturação produtiva, a configuração dos fluxos migratórios nacionais e internacionais foi alterada.

À medida que as localidades se inserem na lógica global, as migrações internacionais tenderão a se intensificar, correspondendo à mesma velocidade da mobilidade do capital na contemporaneidade, com a consequente redefinição no papel da migração no desenvolvimento e constituição do mercado de trabalho no país (BAENINGER, 2013, p. 8).

Em decorrência disso, houve uma alteração do padrão migratório para o sentido Sul – Sul, o que determinou a chegada de imigrantes e refugiados provindos da América Latina, África e Ásia, aqueles que Villen (2015) define como “os não-brancos provenientes de países periféricos”<sup>2</sup>. Uma imigração forçadamente indocumentada, institucionalmente silenciada e invisível demonstra os “periféricos na periferia”, ou seja, “força de trabalho de imigrantes e refugiados provenientes de países periféricos que, por meio dos deslocamentos internacionais, se encontram novamente vivendo e trabalhando num país periférico” (VILLEN, 2015, p. 250), que expressa “sua necessidade imediata, extrema e ininterrupta de trabalhar”, apresentando “maior exposição e disponibilidade (por necessidade) à exploração, no trabalho e em todos os âmbitos da vida social em que sua presença possa se tornar lucrativa” (VILLEN, 2015, p. 253).

<sup>2</sup> Segundo Ventura e Araújo (2016), cerca de 86% dos refugiados procuram proteção nos países ainda em desenvolvimento, como a Turquia, que acolheu 1,84 milhões de refugiados, Paquistão (1,5 milhões), Líbano (1,2 milhões) e Irã (982 mil).

Uma das nacionalidades que se destaca nesse novo fluxo migratório, sendo o recorte do presente estudo, é a haitiana. Decorrente de uma construção histórica, a emigração haitiana se tornou uma questão naturalizada para o povo caribenho. Uma história marcada por disputas de poder, perseguições políticas e demasiada pobreza fez com que a mão de obra haitiana fosse considerada a mais barata do mundo e o Haiti, o país mais pobre do continente americano (SEGUY, 2014). A instabilidade econômica frente aos desastres naturais frequentes, devido à localização do país entre as placas tectônicas norte-americana e caribenha, intensifica o fluxo emigratório dos haitianos, um exemplo é o que ocorreu a partir do terremoto de janeiro de 2010<sup>3</sup>. Entretanto, não se pode explicar o intenso fluxo migratório dos haitianos enquanto resultado desse desastre natural, pois “trata-se do resultado de uma construção sócio-histórica cujas raízes temos procurado desvendar” (SEGUY, 2014, p. 299).

A partir da chegada intensiva dos imigrantes haitianos ao Brasil e por conta de certa proximidade<sup>4</sup> com o governo haitiano, o governo brasileiro adotou uma solução *ad hoc*<sup>5</sup> através da criação da resolução nº 97 de 2012, concedendo a esses imigrantes vistos por razões humanitárias, considerando “o agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010” (BRASIL, 2012).

<sup>3</sup> Devido ao terremoto de 2010, cerca de “200 mil pessoas morreram, 500 mil ficaram feridas, 4 mil foram amputadas, [...] 1 milhão de desabrigados” (TELEMAQUE, 2012, p. 29), além de destruir todo o centro administrativo, os serviços de saúde e de educação do país.

<sup>4</sup> Em 2004, o Brasil passou a constituir a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) da ONU, que tinha como objetivo a estabilização do país, através de um aparente processo político-democrático e a pacificação do Haiti, com o envio de soldados brasileiros para o país. Segundo Seguy (2010, p. 17), “nenhum dos chefes do exército brasileiro no Haiti tem vergonha de afirmar que o Haiti serve de campo de treinamento para os soldados aprenderem a lidar com os negros das favelas do Rio de Janeiro quando voltarem ao Brasil”, referindo-se ao segundo maior contingente militar brasileiro enviado ao exterior desde a Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, representa uma estratégia de coerção e controle revestida de solidariedade.

<sup>5</sup> Segundo Correa *et al.* (2015), pelo fato de os haitianos não receberem reconhecimento de refúgio e por compreender a necessidade de conceder proteção a esses sujeitos, o governo brasileiro adotou uma medida oficial *ad hoc*, semelhante à solução que a África do Sul tomou em relação ao Zimbábuanos.

Nesse contexto, um dos desafios para os estudos migratórios corresponde à dificuldade de obter dados quantitativos oficiais das pessoas em deslocamento, considerando a própria invisibilidade do fenômeno, bem como a constante mobilidade dos sujeitos. Referente, porém, aos dados da migração haitiana no Brasil, segundo Milesi (2016), 73.077 haitianos se registraram na Polícia Federal no período de 2012 a 2016, localizando-se principalmente em São Paulo, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, tendo como justificativa a baixa taxa de desemprego nesses estados (IPARDES, 2017). Porém, segundo dados do ACNUR, 43.871 haitianos tiveram sua situação migratória regularizada por meio de Despacho Conjunto do CONARE, do CNIg e do Departamento de Migrações entre os anos de 2010 e 2016 (ACNUR, 2017).

No processo de migração, encontram-se implícitos processos de territorialização, uma vez que a mobilidade humana vai além do cruzar fronteiras territoriais, há também o encontrar diferenças culturais, sociais e políticas. Por meio dessa inserção massiva dos haitianos nos territórios brasileiros, faz-se necessário analisá-los a partir de seus usos e dinâmicas, tendo a concepção de que

O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população (SANTOS, 2001, p.97).

Para o geógrafo brasileiro Milton Santos (1994), é a partir do uso do território que é possível uma análise social, compreendendo-o enquanto um campo de disputa de poder permeado por relações tensas entre Estado, mercado e sociedade civil. “Assim, o território pode ser considerado como delimitado, construído e desconstruído por relações de poder que envolvem uma gama muito grande de atores que territorializam suas ações com o passar do tempo” (SAQUET; SILVA, 2008, p. 8).

Nesse processo migratório, os imigrantes se deparam com novas realidades, nas quais não se apoiaram em sua trajetória histórica. Sendo

assim, sua memória as desconhece e elas se apresentam enquanto estranhas. Portanto, o sujeito passa pelo processo de desterritorialização<sup>6</sup>, que Santos (2006) chama de estranhamento, desculturização ou desalienação. “O lugar novo o obriga a um novo aprendizado a uma nova formulação” (SANTOS, 2006, p. 224). Para esse autor, tais processos podem ser considerados agressivos aos sujeitos, visto que roubam parte de sua identidade, forçando-os, de certa forma, a uma adaptação a um novo território. Esse processo de adaptação ao território desconhecido pode ser chamado de processo de reterritorialização, no qual é formulada uma relação com o território através de vivências. Compreende-se que os imigrantes adotam estratégias para que esses processos ocorram de forma menos agressiva, como a reunião familiar<sup>7</sup>, a convivência em espaços religiosos e através das redes migratórias<sup>8</sup>. Assim, os laços afetivos podem estimular o deslocamento humano e facilitar seus impactos, na medida em que o processo de acolhimento e de reterritorialização se dá de uma forma mais segura. Os sujeitos se reconhecem e, ao manter um vínculo, há a partilha de semelhanças culturais e da sua própria condição enquanto imigrante.

No que se refere aos haitianos, percebe-se que esse fluxo migratório se configura não a partir de projetos individuais, mas por meio de projetos familiares e coletivos, visto a importância do envio das remessas de dinheiro para o sustento de seus familiares, além de outros membros da família também migrarem para o Brasil, sobretudo após conseguir a estabilidade referente à moradia. As redes sociais de imigração são de

suma importância e de apoio para “possibilitar a vinda e a estabilização destes imigrantes, mas também mantêm os limites inerentes à condição de classe – que possui recursos mínimos para ajudar, geralmente dividindo o que já é escasso, ou seja, não é suficiente para garantir a permanência desses imigrantes no país” (VILLEN, 2015, p. 257).

Na região de Londrina, a realidade dos imigrantes ocorre principalmente na concentração em municípios de pequeno porte e aglomerados em determinados territórios, que podem ser caracterizados como “pequenos haitis”, como Martins *et al.* (2014) definem as comunidades essencialmente constituídas por haitianos e suas expressões culturais. Autores como Marandola Jr e Dal Gallo (2009) compreendem que viver em uma “comunidade haitiana” possibilita um processo de resistência menos perturbado, na medida em que suas vivências no Haiti serão sempre lembradas.

A construção de “lugares próprios” permite ao migrante reservar sua personalidade, sua identidade e voltar a ter a sensação do pertencimento. O migrante não se vê mais desterritorializado estando envolvido por um ambiente que o acolhe. O conforto dos lugares próprios permite ao migrante enraizar-se (MARANDOLA JR; DAL GALLO, 2009, p. 4-5).

Nesses territórios, onde residem os sujeitos da pesquisa, a existência de instituições religiosas exclusivas para imigrantes e de uma loja comercial de um proprietário haitiano, que tem disponíveis serviços como ligações internacionais, remessas de dinheiro e venda de produtos haitianos, indica de forma determinante a rede social migratória existente enquanto expressão de uma resistência cultural e de um espaço de sociabilidade, o que pode ser entendido como parte de um processo de reterritorialização e, de certa forma, expressam também novas configurações nesse território. Quando se pensa nas redes sociais migratórias, é imprescindível considerar a multiplicidade de relações dos imigrantes que permanece e que transcende as fronteiras, fazendo-os transmigrantes. Apresentam realidades transnacionais<sup>9</sup>,

<sup>6</sup> É importante sinalizar a polêmica desta temática, visto que ela possui diversas abordagens teóricas. Por exemplo, para Rogério Haesbaert, a migração em si não se refere necessariamente a um processo de desterritorialização, pois o autor considera que os sujeitos em mobilidade representam um grande exemplo da reterritorialização no que se refere ao âmbito cultural. Logo, pode-se considerar que a “migração comporta sempre uma revisão e até uma transformação da relação com o território de origem e do peso que o mesmo exerce na configuração social, cultural e identitária dos migrantes” (DURAND; LUSSI, 2015, p. 47).

<sup>7</sup> Ver mais em Melo (2008) e Estrada Mejia (2010).

<sup>8</sup> Redes sociais de imigração podem ser entendidas como “agrupamentos de indivíduos que mantêm contatos recorrentes entre si, por meio de laços ocupacionais, familiares, culturais ou afetivos. Além disso, são formações complexas que canalizam, filtram e interpretam informações, articulando significados, alocando recursos e controlando comportamentos” (KELLY, 1995, p. 219 apud TRUZZI, 2008).

<sup>9</sup> Para Durand e Lussi (2015), desterritorialização e transnacionalismo são conceitos que estão em busca de dar respostas a uma nova configuração da mobilidade humana, a fim de compreender os processos de transformação das próprias comunidades.

através de “formas de comunicação, circulação, relação e gestão de bens, serviços e informações em nível transnacional, incluindo também outros países” (DURAND; LUSSI, 2015, p. 47). Para esses autores, a construção das redes sociais de imigrantes teve um maior valor semântico no contexto do transnacionalismo visto que “seus atores recriam soluções, desfrutam possibilidades e (re) inventam percursos de sociabilidade, mobilidade e reelaboração identitária” (ibidem, p. 51). Outra característica desses novos fluxos migratórios é a constante mobilidade dos sujeitos, devido à despreocupação de se fixar em um local, mediado pelo trabalho, a exemplo do sujeito desta pesquisa cuja trajetória migratória se iniciou há 19 anos.

Tais processos de territorialização são representados a partir do hibridismo do território enquanto “processos recriadores, geográfica e historicamente, de novas relações de poder e de identidade em um determinado território” (DURAND; LUSSI, 2015, p. 47) e não simplesmente um transplante de culturas, da assimilação ou da guetização, como ocorreu durante o processo colonial. Dessa forma, identificou-se que, para os imigrantes, reterritorializar-se envolve trabalhar, aprender o idioma português, pois são prerrogativas para os duplos compromissos que eles têm com seus países de deslocamento, onde estão familiares que dependem das remessas de dinheiro para a própria sobrevivência, sendo os próprios filhos no caso de uma mãe, entrevistada da pesquisa, mas também precisam se inserir na sociedade brasileira, conhecê-la, dominá-la, torna-la familiar. Nesse sentido, o conhecimento dos serviços públicos é imprescindível para acessar a proteção social quando houver necessidade. Assim, ao se instalarem nos territórios, os sujeitos passam a compor o conjunto de usuários dos serviços territoriais de algumas políticas, a exemplo da saúde, que deve se responsabilizar pelas necessidades em saúde de uma população adscrita, tendo como ferramenta essencial a territorialização em saúde, conforme será demonstrado a seguir.

### **Territorialização em Saúde**

O desenvolvimento dos territórios influencia as condições de vida e saúde da população nele inserida, uma vez que “não é possível

compreender ou definir as necessidades de saúde sem levar em conta que elas são produtos das relações sociais e destas com o meio físico, social e cultural” (MIOTO, 2009, p. 228). Nesse sentido, há alguns anos a política de saúde no Brasil tem incorporado a perspectiva territorial em suas ações, tendo em vista os determinantes sociais que influenciam e interferem nas condições de vida e saúde da população.

A saúde, a partir da Constituição Federal 1988, deixa de ser considerada apenas como ausência de doenças, centrada em seu aspecto físico e biológico, mas, junto a isso, são reconhecidas as “relações sociais e econômicas que engendram formas de acesso à alimentação, à educação, ao trabalho, renda, lazer e ambiente adequado, entre outros aspectos fundamentais para a saúde e a qualidade de vida” (CARVALHO; BUSS, 2008, p. 151), aspectos que têm vinculação e efeitos diretos no processo saúde-doença.

Entendendo o território como um espaço construído historicamente, permeado por relações sociais, de poder, com caráter simbólico, político, cultural e ambiental, constituindo-se através da sociedade e pela sociedade, a saúde tem o papel de conhecer esse território, com todas as suas singularidades e particularidades, para assim compreender a população ali inserida e suas necessidades relacionadas à saúde, visto que “o reconhecimento desse território e das forças que sobre ele atuam é um passo importante para a gestão dos serviços de saúde e a identificação de determinantes dos problemas de saúde” (BARCELLOS, 2008, p. 53).

No Brasil, o acesso à saúde pública é efetivado pelo SUS desde 1990. Enquanto um sistema, o SUS prevê ações e serviços de saúde capazes de atender necessidades em saúde de reabilitação, tratamento, cura, promoção e prevenção à saúde e pretende romper com os antecedentes da saúde brasileira, calcados na lógica do seguro e vinculados ao trabalho.

Dessa forma, deve ser entendido como um avanço em relação ao passado, principalmente ao considerar em sua base filosófica os determinantes sociais da saúde, que articulam os campos biológicos e hereditários, as condições de vida e trabalho; a participação social; hábitos individuais e sociais, bem como a oferta de serviços públicos de saúde para a produção da saúde. Ainda, fundado na perspectiva universalista e gratuita,

mediante a descentralização, garante que em todo território nacional sistemas locais de saúde sejam implantados como Dever de Estado.

Através do movimento da Reforma Sanitária<sup>10</sup>, vários aspectos foram identificados nos serviços de saúde da época como necessitados de reelaboração, uma vez que, diante das centralizações, das fragmentações, do baixo alcance às populações situadas em regiões mais distantes, a questão territorial se inseriu nas discussões, não o concebendo mais apenas como um recorte político-administrativo, mas tornando-o um dos conceitos base para o processo organizativo do SUS.

A saúde tem se fundamentado no conceito de território usado, desenvolvendo-se mais diretamente a partir da institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da Lei nº 8.080 de 1990, tendo como diretrizes a hierarquização, a descentralização e a regionalização dos serviços. A partir disso, a política de saúde começa a trabalhar e a considerar a perspectiva territorial na distribuição de seus serviços, entendendo o território como um meio de elaborar estratégias para suas ações, visando à universalidade, à integralidade e à equidade do atendimento.

Sua lógica hierarquizada em níveis de atenção e tendo a regionalização como diretriz almeja o acesso oportuno e eficaz aos brasileiros e estrangeiros (BRASIL, 1988; BRASIL, 2017). Dotado de infraestrutura e uma força de trabalho, oferece serviços e ações em saúde em todas as cidades brasileiras.

A gestão compartilhada entre os entes federados, associada ao mecanismo de co-financiamento, permite o enfrentamento de prioridades nacionais ao mesmo tempo que permite aos gestores municipais e estaduais considerarem suas especificidades. Ainda, mediante a Lei nº 8.142

de 1990, garante o controle social da população mediante as Conferências e os Conselhos de Saúde, em todos os níveis de gestão.

O território, diante de toda a estruturação do SUS, ganha importância. No entanto, os estudos referentes a essa vinculação com a saúde centram-se na atenção primária, que, além de ser uma das portas de entrada do sistema, é a que mais se aproxima da população usuária, uma vez que “destaca [...] a territorialização dos serviços de atenção primária à saúde, pois estes, diferentes dos serviços ligados às especialidades, devem operar sobre uma base territorial muito bem definida” (FARIA, 2013, p.133).

Considerando a pesquisa bibliográfica já realizada, foi possível identificar um número acentuado de produções sobre território e saúde, todavia, a partir dos artigos selecionados para serem utilizados na pesquisa, destacaram-se como referência teórica os geógrafos Rogério Haesbaert da Costa, Milton Almeida dos Santos e Claude Raffestin. Embora não sejam os únicos utilizados, os artigos compreendem território de forma semelhante, destacando dimensões culturais, políticas, econômicas, ambientais, sociais e de poder.

Os materiais analisados direcionam a importância de entender o território dessa forma para construir ações em saúde, visando promover intervenções mais efetivas. A divisão em microáreas foi um dos principais elementos a ser considerado para promover tais intervenções, numa perspectiva de garantir o acesso da população aos serviços, identificando os riscos que se apresentam nesse espaço social. Contudo, essas produções não restringem o território às microáreas preestabelecidas, mas buscam considerá-las como mais um elemento importante para poder visualizar o território de forma integral, pois essa divisão não significa uma expressão final do território, já que ele ultrapassa os limites territoriais, isto é:

O território, mais do que uma mera referência geográfica, é um processo social e envolve um conjunto de agentes ou atores sociais atuantes. É um espaço em permanente construção, produto de uma dinâmica social em que se tensionam sujeitos sociais colocados, em situação, na arena política. Uma vez que essas tensões são permanentes, o território nunca está acabado, mas, ao contrário,

<sup>10</sup> O movimento da Reforma Sanitária começou a se estruturar a partir da década de 1970, designando-se como “um processo de transformação da norma legal e do aparelho institucional que regulamenta e se responsabiliza pela proteção à saúde dos cidadãos que corresponde a um efetivo deslocamento do poder político em direção às camadas populares, cuja expressão material concretiza-se na busca do direito universal à saúde e na criação de um sistema único de serviços sob a égide do Estado”. (MENDONÇA; TEIXEIRA, 1995, p.194). Durante esse processo, “conseguiu avançar na elaboração de propostas de fortalecimento do setor público em oposição ao modelo de privilegiamento do produtor privado, tendo como marco a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, em Brasília” (BRAVO; MATOS, 2009, p.203).

em constante reconstrução. Portanto, a concepção de território transcende à sua redução, a uma superfície-solo e às suas características geofísicas, para instituir-se como território (VILLA *et al.*, 2002, p. 22).

A incorporação desse conceito à área da saúde possibilita conhecer melhor o território de abrangência e a população ali inserida, identificando os fatores materiais e imateriais e as necessidades relacionadas à saúde. Esse processo de conhecimento, identificação, caracterização e percepção da política de saúde sobre o território pode ser caracterizado como um processo de territorialização, dado que um dos princípios do antigo Programa Saúde da Família (PSF), hoje definido como Estratégia Saúde da Família (ESF), é justamente a territorialização, e tem algumas funções, dentre elas:

Demarcação de limites das áreas de atuação dos serviços; de reconhecimento do ambiente, população e dinâmica social existente nessas áreas; e de estabelecimento de relações horizontais com outros serviços adjacentes e verticais com centros de referência (PEREIRA *et al.*, 2006, p.48).

A territorialização da política de saúde, conforme foi apresentada, é a forma indicada para que as necessidades em saúde sejam identificadas e tornem-se objeto de intervenção de equipes de saúde especializadas e responsáveis por uma determinada população, por intermédio de serviços, como as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e as Unidades de Saúde da Família (USF), que hoje são familiares a todos os brasileiros.

A territorialização consiste em um dos pressupostos da organização dos processos de trabalho e das práticas de saúde, considerando-se uma atuação em uma delimitação espacial previamente determinada. [...] No entanto, essa estratégia, muitas vezes, reduz o conceito de espaço, utilizada de uma forma meramente administrativa, para a gestão física dos serviços de saúde, negligenciando-se o potencial deste conceito para a identificação de problemas de saúde e de propostas de intervenção (BARCELLOS, 2005, p.898).

Apesar de o processo de territorialização ser considerado uma das estratégias organizativas do SUS e práticas em saúde, não deve se

ancorar apenas nos aspectos geográficos, mas considerar as dinâmicas que existem nos territórios, suas características e relações, dando voz à população, para promover ações em saúde que estejam voltadas para a realidade ali vivenciada, isto é, "(...) reconhecimento do território, em todas as suas dimensões: demográfica, epidemiológica, administrativa, política, tecnológica, social e cultural, como instrumento de organização dos serviços de saúde". (PESSOA *et al.*, 2013, p. 2254). Além disso:

[...] significa conhecer, olhar, ver e ouvir as diferenças, semelhanças e especificidades entre as pessoas, suas condições sociais e econômicas e seus ambientes e espaços vividos e concebidos, buscando alternativas para a resolução de seus problemas complexos condizentes com o seu contexto, história e pertencimentos (MOYSÉS, 2014, p. 4328).

Embora esse processo de territorialização dos serviços de saúde nos territórios seja fundamental, um dos fatores essenciais nessa construção é justamente a importância e a valorização da participação social dos usuários durante todo o processo reflexivo de pensar estratégias e ações para intervir na realidade. Tendo em vista a pesquisa realizada, foi possível identificar, nas concepções de territorialização, bem como em algumas experiências do processo de territorialização realizadas pelas equipes de saúde, a necessidade de dar voz aos usuários da política, isto é, reconhecer "a importância de dar voz e participação aos sujeitos locais, para assim poder conhecer suas relações, valores, desejos e necessidades" (MOYSÉS, 2014).

A participação social, vinculada ao controle social, que já incorporou distintas interpretações, foi reconhecida pelo Decreto nº 8.142 de 1990, que dispõe "sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS)". É importante destacar que foi por meio da participação social de diversos setores da sociedade que o movimento da reforma sanitária se fortaleceu e conquistou os objetivos almejados. Além do que, "o controle social do sistema é apontado como um dos princípios alimentadores da reformulação do Sistema Nacional de Saúde, e como imprescindível para a sua democratização" (CORREIA, 2009, p. 124), isto é:

A participação social na área da saúde foi concebida na perspectiva do controle social, no sentido de os setores organizados na sociedade civil participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos – acompanhamento de suas execuções, até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade (CORREIA, 2009, p.125).

Nesse sentido, a participação social torna-se fundamental e primordial para a inserção dos usuários nessa política como participantes ativos de sua construção e execução. Diante disso, é notável e significativo verificar, nos artigos analisados, que os autores consideram esse elemento para pensar em estratégias de territorialização. Além disso, em sua materialidade econômica, o território envolve identificar os sujeitos e suas condições de trabalho e vida, entendendo que, mais que ninguém, esses sujeitos têm conhecimento do território em que residem e, conseqüentemente, maior possibilidade de pensar em ações junto aos profissionais que visem ao bem comum.

Considerando ainda a pesquisa bibliográfica realizada, foi possível identificar que o número de artigos que expõem experiências dos processos de territorialização realizados pelas equipes de saúde é restrito, porque, majoritariamente, são apresentadas apenas propostas, que poderiam ser executadas, de ações em saúde que visem a uma perspectiva territorial. Dessa forma, os artigos são prescritivos e uns poucos dialogam com a realidade, isto é, conceituam território a partir da concretude de território usado, considerando suas múltiplas dimensões, não se restringindo ao aspecto geográfico. Todavia, quando conceituam territorialização, dão uma valorização maior às delimitações territoriais geográficas, tendo em vista o próprio processo organizativo do SUS.

Cabe ressaltar, ainda, a necessidade de a política de saúde acompanhar as mudanças históricas e se adequar a elas, como a presença de imigrantes, por exemplo, pois elas causam novos desdobramentos nos serviços e ações em saúde.

Entendendo que a saúde precisa lidar com os múltiplos usos do território e as desigualdades ali inseridas, numa perspectiva de promover acesso integral e universal para todos, sem perpetuar as desigualdades socioespaciais, mas desenvolvendo ações a partir delas, é que a organização

da política de saúde, a partir da institucionalização do SUS, propõe-se a fortalecer suas ações, através de suas diretrizes.

Nesse sentido, “[...] a questão do direito à saúde está diretamente atrelada ao território e a forma como os serviços são dispostos territorialmente” (FARIA, 2013, p.132), uma vez que, entendendo a saúde como um direito de todos e com princípios de integralidade, equidade e universalidade do acesso aos serviços, “o território pode ser tomado, de um lado, como a possibilidade da efetivação deste direito e, de outro, como o resultado e consequência desta mesma efetivação” (FARIA, 2013, p.132).

Sendo assim, tendo em vista que as bases do SUS estão diretamente vinculadas ao território e a seu uso, é nele que os serviços se estruturam e por meio deles que se efetivam os princípios voltados ao acesso universal e integral, contudo sua distribuição e processo de territorialização são determinantes para tal efetivação. Defende-se, portanto, que, mediante a territorialização, as equipes de saúde conheçam os usuários, inclusive os imigrantes, e suas demandas visíveis e invisíveis, construindo maior qualificação do cuidado em saúde.

### **O acesso à política de saúde dos imigrantes nos territórios: entre a redistribuição e o reconhecimento**

O Brasil, desde o início da corrente década, vem recebendo imigrantes que contrariam as imigrações anteriores (PACHECO; PATARRA, 1997), porque tem trazido para o cotidiano de cidades médias e pequenas trabalhadores e trabalhadoras pobres, de idiomas desconhecidos, negros em sua maioria e com culturas diferenciadas do país. São os periféricos na periferia, como já salientou Villen (2015). Decorre que tais particularidades indicam os imigrantes como público alvo das políticas sociais. Portadores de necessidades sociais básicas, como auxílio para regularização de documentação, trabalho, habitação, alimentação, dentre outros, os imigrantes têm acessado o sistema de proteção social brasileiro, especialmente a política de saúde, alvo deste estudo.

Em artigo anterior (BETTIOL LANZA; SANTOS; RODRIGUES, 2016), foi analisado o objeto a partir da normativa do atendimento de

imigrantes no Estado do Paraná<sup>11</sup>, tendo como prerrogativa inicial o panorama da proteção social no país. Nesse momento foi indicado o seu sucateamento e as principais tendências de orientação seletiva e focalizadora. Dessa forma, no tempo presente, elas imperam com maior força, associadas à concreta retirada de direitos, sobretudo vinculados ao trabalho, como demonstra a Reforma Trabalhista e ameaças recorrentes à Previdência Social. Ainda, um desmantelamento do recente SUAS - Sistema Único da Assistência Social e do histórico SUS – Sistema Único da Saúde.

A proteção social brasileira, em processo de construção, configura-se nos dias de hoje sob o signo da desproteção, conforme diversos especialistas (VIANNA, 1998; PEREIRA, 2016). O paradoxo tem explicação na disputa do fundo público que tem o mercado como vitorioso, com larga vantagem. Posto isso, os imigrantes recentes no Brasil, por sua origem de classe e socioterritorial, ao acessarem tais políticas vão encontrar barreiras diversas, à semelhança dos brasileiros, de ordem estrutural e também conjuntural. No entanto, a condição de imigrante os coloca em desvantagem por razões diversas que exigem enfrentar o debate acerca da redistribuição e do reconhecimento (FRASER, 2007) no que diz respeito, de um lado, à política em seu sentido ampliado e, da mesma forma, de outro, no acesso à política de saúde brasileira. Prosseguindo com a autora mencionada, o campo da redistribuição, herdeiro dos defensores do princípio da igualdade, advoga uma genérica forma de lidar com a desigualdade, considerando a riqueza socialmente produzida também apropriada de forma igualitária entre os homens e as nações. Em sentido oposto, no campo do reconhecimento, estão aqueles que tematizam a questão das minorias em seus múltiplos recortes raciais, étnicos e de gênero, por exemplo. Refutando uma posição de oposição, a autora defende o uso de abordagens integrativas que consideram ambas as lutas, como condição para a justiça social.

Ao examinar a política de saúde brasileira, tendo como mediação concreta o acesso dos

imigrantes, podem-se identificar as dificuldades de efetivar a proposta de Fraser (2007) e, ao mesmo tempo, demonstrar sua atualidade.

Enquanto princípio do SUS, a universalidade possui raízes nas lutas por redistribuição em um país com lastro de profundas desigualdades, inclusive no acesso à saúde. Todavia, os demais princípios - equidade, integralidade - consideram o “chão” sobre o qual foi construído o sistema. Os autores Paim e Silva (2001, p. 2), ao estudarem tais noções na produção acadêmica de saúde e a matriz filosófica que as orientou, concluem:

No SUS, universalidade supõe que todos os brasileiros tenham acesso igualitário aos serviços de saúde e respectivas ações, sem qualquer barreira de natureza legal, econômica, física ou cultural. A equidade possibilita a concretização da justiça, com a prestação de serviços, destacando um grupo ou categoria essencial alvo especial das intervenções. E a integralidade tende a reforçar as ações inter-setoriais e a construção de uma nova governança na gestão de políticas públicas.

Dessa forma, ao menos do ponto de vista ideal, o SUS se aproximaria da proposta de Fraser (2007) ao integrar as diferentes formas de inserção dos indivíduos na sociedade. Esse ideário, progressista e orgânico do ponto de vista da realidade brasileiro, nunca foi de fato alcançado. Embora existam políticas nacionais de saúde específicas para populações negligenciadas (população negra, indígenas, entre outros), o que evidencia a presença do reconhecimento; há um hiato entre o que é previsto nas normas e o que de fato é operacionalizado. Recentemente, o pesquisador Manuel Carlos Ribeiro (RADIS, 2017), abordando pesquisa desenvolvida junto aos imigrantes bolivianos na cidade de São Paulo, afirmou que “a unidade de saúde é um espaço para pesquisa em populações negligenciadas, das quais se têm pouco registro ou se sabe pouco”.

Em diálogo com os dados da pesquisa e o referencial teórico trabalhado, entende-se que a territorialização enquanto estratégia do agir em saúde não tem sido de fato utilizada. Os imigrantes entrevistados, embora tenham acessado os serviços de saúde, só o procuraram adoecidos e autoavaliaram suas condições de saúde como

<sup>11</sup> Análise empreendida a partir de pesquisa documental no PARANÁ: Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. **Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná 2014 – 2016**. Curitiba, 2014. p. 01 – 31.

“boa”, por não estarem com nenhum sintoma de doença.

Tal constatação permitiu aferir a prevalência de uma concepção restrita de saúde. É provável que tal concepção seja decorrente de o Haiti ter uma política de saúde fragilizada. Conforme afirmam Jaques *et al.* (2017, p.07), embora a política nacional de saúde tenha como referência os princípios da universalidade, integralidade e equidade, sua operacionalização se dá por um “pacote mínimo de serviços à população do país”. Ainda, segundo os autores,

[...] o sistema de saúde haitiano apresenta graves problemas de funcionamento, de organização e de gestão, o que resulta em uma oferta de cuidados fragmentada, com acesso restrito e baixa qualidade. A cobertura da população não chega aos 60%, e os recursos humanos são insuficientes e têm baixa qualificação.

As diferenças entre os sistemas territoriais de saúde são eminentes, mas a maior delas reside na universalidade, presente nas normativas das duas políticas nacionais, mas com caráter restritivo no Haiti. No entanto, o acesso dos haitianos à política de saúde brasileira encontrou barreiras (TRAVASSOS; CASTRO, 2008). A barreira econômica foi identificada pelo desembolso direto para pagamento de consulta médica, mediante a demora de atendimento no SUS e também para aquisição de medicamentos e realização de exames.

A realidade do acesso dos imigrantes demonstra o quadro de sucateamento do SUS no contexto atual que expõe muitos usuários a situações semelhantes. Posto isto, são adequadas as formulações de Vianna (1998) sobre a saúde brasileira que pretende ser universal, mas caminha lado a lado com a lógica mercantil, reduzindo o SUS para os pobres, que não podem pagar por um plano de assistência à saúde no país. Aliás, os imigrantes entrevistados não possuem plano de saúde, mas um deles tem no horizonte a intenção de tê-lo, a partir de uma melhoria na renda, em vista do baixo salário atual. De tal modo, como consequência óbvia, o sucateamento do sistema faz alavancar o número de planos privados de saúde no país.

Outro lado da dimensão econômica se refere ao custo do deslocamento para acessar

o sistema de saúde. Embora as UBS sejam próximas dos locais de residência, os sujeitos da pesquisa tiveram como porta de entrada do sistema a única UPA do município<sup>12</sup>, cujo atendimento eles avaliaram como melhor que o das UBS frequentadas. Nesse sentido, ao articular a barreira econômica com a caracterização dos imigrantes na região estudada, em que a maioria dos haitianos está desempregada; atuando de forma informal ou inserida em postos de trabalho de baixa remuneração, como a construção civil, o dispêndio de qualquer quantia financeira para o cuidado em saúde é significativo.

Outra barreira é a informacional, posto que ambos não obtiveram nenhuma informação sobre o funcionamento do serviço, muito menos do SUS. Nenhum deles recebeu a visita de agentes comunitários de saúde em suas residências. A procura voluntária, mediante agravos de saúde, foi mediada por outros imigrantes ou brasileiros apontados por “amigos”.

Em relação à barreira cultural, ficou evidente que, para as mulheres haitianas, pela própria configuração das relações de gênero no Haiti<sup>13</sup>, confinadas no ambiente doméstico, o domínio de outro idioma é restrito. No caso da informante da pesquisa, fora do mundo do trabalho, as dificuldades referentes ao idioma português são um dificultador na comunicação com os profissionais em saúde, pois não consegue expor suas queixas e pouco entende o que lhe é falado. De forma diferente, o outro imigrante, homem, com sua trajetória de imigração, domina o espanhol e se comunica de forma satisfatória em português, aprimorado por estratégias próprias e pela permanência em postos de trabalho no Brasil, portanto o exercício do novo idioma lhe permite comunicar-se sem problemas.

As relações de gênero, fundadas no patriarcado, são semelhantes às do Brasil, posto que expressam a dominação masculina em todos os âmbitos da vida social, mas sobretudo no trabalho. Embora as mulheres nunca tenham

<sup>12</sup> Em termos de distância das residências dos imigrantes, o trajeto percorrido de carro equivale a 12 minutos; a pé, 01 hora e não consta trajeto de ônibus (Rotas traçadas pelo App Google Maps)

<sup>13</sup> Ver mais em: ARAÚJO, Adriano Alves de Aquino. Limitações e estratégias de ação feminina na sociedade haitiana: categorias de articulação/interseccionalidades. Revista Agenda Social, v.9, n.2, 2015, p.19-28.

sido alheias ao trabalho e contribuído historicamente para o processo de riqueza social e subsistência da família, elas são submetidas a funções inferiores na sociedade e restritas ao âmbito doméstico e cuidado materno, tendo em vista a própria lógica do sistema capitalista, bem como do patriarcado. Considerando a divisão sexual do trabalho, entende-se que, de acordo com Kergoat (1996), existem dois princípios que reafirmam tal lógica, o princípio da separação, isto é, trabalho feminino e trabalho masculino, e o princípio da hierarquização, o qual significa dizer que o trabalho masculino tem mais valor que o trabalho feminino.

Na pesquisa, tendo como fonte os formulários aplicados junto aos imigrantes, majoritariamente as mulheres estão desempregadas e apresentam maiores dificuldades com o idioma, conforme exposto acima. Ainda, ambos não obtiveram informações sobre as políticas de saúde da mulher e do homem quando estiveram nos serviços, indicando a sua lógica curativista. No entanto, o imigrante possuía conhecimento da política, por ter ouvido uma entrevista do Ministro da Saúde no rádio e informou que, a partir dali, ficou mais atento com seu autocuidado. Essa informação faz refletir sobre a importância de divulgar os serviços existentes e informar os imigrantes, que os desconhecem, mas se interessam e são receptivos a eles.

Identificou-se, ainda, que ambos os sujeitos possuem críticas aos SUS, no entanto, enquanto a mulher imigrante centra-se em aspectos como infraestrutura e na sequência, justificando que para ela está “bom” por “não ser brasileira e ser uma estrangeira”, o homem atribui à corrupção no país a situação do sistema<sup>14</sup>, apresentando uma justificativa politizada.

Diante do exposto, fica evidente que os imigrantes enfrentam inúmeras barreiras no acesso à saúde e que, sozinhos, procuram estratégias para vencê-las, bem como interpretam de forma dúbia as razões para os entraves vivenciados nesse percurso.

Retomando as problematizações de Fraser (2007), entende-se que os imigrantes são afetados pela ausência de uma perspectiva de redistribuição de um sistema de proteção social que, no

contexto atual, tem na focalização e seletividade tendências marcantes (VIANNA, 1997). Todavia, o reconhecimento deles enquanto sujeitos de direitos a uma política de saúde integral e equânime constitui um longo caminho a percorrer.

### Considerações finais

No decorrer do artigo, a territorialização foi indicada como condição para qualificar e efetivar o acesso dos usuários da referida política, da mesma forma que foi enfatizada a presença dos imigrantes nos territórios em que estão os serviços públicos. Pela pesquisa bibliográfica, também é possível afirmar que a saúde possui um acervo consolidado de pesquisas acadêmicas que permeiam as normativas governamentais para as práticas em saúde realizadas nos territórios. No entanto, os dados demonstraram que os imigrantes se territorializam de forma solitária, a partir de suas redes pessoais e outros mecanismos, não sendo possível registrar a presença do setor público nesse processo, o que contraria os preceitos legais no atendimento dos imigrantes, tanto do princípio da integralidade, quanto da equidade. Considera-se temerário tal contexto posto que os imigrantes necessitam de ações particulares e específicas, dado seu processo de sujeitos desterritorializados, tornando-se os únicos responsáveis por percorrer os desconhecidos caminhos na busca pelo direito à saúde. Enquanto isso, os serviços de saúde negligenciam sua presença e não se responsabilizam por eles, o que pode, ao longo do tempo, culpabilizar os imigrantes por não acessarem o sistema, não frequentarem os serviços e participarem de eventuais ações que possam ocorrer.

Enfim, os imigrantes estão nos territórios há vários anos, trabalham, residem, possuem amigos, vão a cultos religiosos, frequentam o comércio local, circulam pelas mesmas ruas que as equipes, mas não são enxergados. A luta por reconhecimento pressupõe, antes de qualquer coisa, serem vistos, o que neste estudo pareceu não ocorrer. Instala-se, assim, um impasse no interior da política de saúde que intencionou por seus princípios a articulação da redistribuição e do reconhecimento, mas o estudo dos acessos demonstra que houve perdas significativas nesse caminho. Da mesma forma, a pesquisa de campo levou a reflexões que orientam novos estudos em

<sup>14</sup> As entrevistas foram feitas no auge da operação “Lava Jato no país”.

curso e que fogem do objetivo deste trabalho. Dar voz aos migrantes, ouvir suas trajetórias de vida, suas queixas e dificuldades faz questionar o porquê do “abandono” do território e da territorialização enquanto orientadora das práticas em saúde nos serviços. Defende-se que não é preciso propostas inéditas, pois nesses campos há elementos suficientes para que equipes em saúde coloquem a temática das migrações em seu cotidiano de trabalho, bem como sejam corresponsáveis por sua inclusão na agenda pública do planejamento em saúde nos territórios.

## Referências Bibliográficas

- ACNUR. **Refúgio em números**. 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016>>. Acesso em: 15 jan. 2018.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- BAENINGER, R. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37, 2013, Águas de Lindóia. **Anais eletrônicos do Portal das Ciências Sociais Brasileiras**. Brasil: ANPOCS, 2013. p. 56-78. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8626&Itemid=459](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8626&Itemid=459)>. Acesso em: 20 jan. 2018.
- BARCELLOS, C. Problemas Emergentes da Saúde Coletiva e a Revalorização do Espaço Geográfico. In: MIRANDA, et al. (Org.) **Território, ambiente e saúde**. Rio de Janeiro: FioCruz, 2008, p. 43-55.
- BARCELLOS, C; MONKEN, M. Vigilância em saúde e território utilizado: possibilidades teóricas e metodológicas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.21, n.3, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2005000300024>>. Acesso em: 01 de fev. 2018.
- BETTIOL LANZA, L. M.; SANTOS, A. B.; RODRIGUES, J. R. Migração, território e as políticas de seguridade social. **Revista Argumentum**, Vitória, v.8, n. 3, p. 54 – 66, set./dez. 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL, Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1990.
- BRASIL. Decreto 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde dá outras providências. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1990.
- BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>>. Acesso em: 04 jan. 2018.
- BRASIL. Lei nº 13.445 de 24 de Maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)> Acesso em: 5 jan. 2018.
- BRAVO, M. I. S. MATOS, M. C. Projeto ético-político do Serviço Social e sua relação com a reforma sanitária: elementos para o debate. In: MOTA, et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília/DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009. p.197-217.
- CARVALHO, A. I.; BUSS, P. M. Determinantes Sociais na Saúde, na Doença e na intervenção. IN: GIOVANELLA, Lígia (Org.). **Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p.141-166.
- CORRÊA, M. A. S. et al. Migração por sobrevivência: soluções brasileiras. In: **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 221-236, jan./jun. 2015.
- CORREIA, M. V. C. Controle social na saúde. In: MOTA, et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília/DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009. p. 111-140.
- DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005. p.62 – 83.
- DURAND, J; LUSSI, C. **Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

- FARIA, R. M. A territorialização da atenção primária à saúde no sistema único de saúde e a construção de uma perspectiva de adequação dos serviços aos perfis do território. **Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, Uberlândia, p.131-147, 2013. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/hygeia>>. Acesso em: 31 de jan. 2018.
- FRASER, N. Reconhecimento sem ética? **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p.101-220, 2007.
- HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- IPARDES. Taxa de desemprego do Paraná cai para 8,9% no segundo trimestre. 2017. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_noticia=876](http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_noticia=876)>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- JAQUES, N. et al. Equidade e saúde de mulheres no Haiti. **Revista Panam Salud Pública**, n. 41, p.01-07, 2017.
- KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: LOPES, M.; MEYER, D.E; WALDOW, V.R (Org.). **Gênero e Saúde**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996, p. 55-63.
- MARANDOLA JR., E.; DAL GALLO, P.M. Ser migrante: implicações territoriais e existenciais da migração. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 6, 2009, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ABEO, 2009.
- MARTINS, J. et al. **A Diáspora Haitiana**: da utopia à realidade. Foz do Iguaçu: Gráfica Grapel, 2014, p.48.
- MENDONÇA, M.H; TEIXEIRA, S.F. Reformas Sanitárias na Itália e no Brasil: comparações. In: TEIXEIRA, S.F. (Org.). **Reforma Sanitária**: em busca de uma teoria. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1995. p.193-232.
- MILESI, R. **Haitianos no Brasil**: dados estatísticos, informações e uma recomendação. 2016. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/migracao-haitiana2/373-haitianos-no-brasil-dados-estatisticos-informacoes-e-uma-recomendacao>>. Acesso em: 06 ago 2017.
- MIOTO, R.C.T; NOGUEIRA, V.M.R. Desafios atuais do Sistema Único de Saúde – SUS e as exigências para os assistentes sociais. In: MOTA, et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília/DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009. p.218-241.
- MOYSÉS, S. T.; SÁ, R. F. Planos locais de promoção da saúde: intersectorialidade(s) construída(s) no território. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 11, p. 4323-4329, 2014.
- ONUBR. **Número de migrantes internacionais chega a cerca de 244 milhões, revela ONU**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org>>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- PACHECO, C. A.; PATARRA, N. Movimentos migratórios anos 80: novos padrões? In: PATARRA, N.; BAENINGER, R.; BOGUS, L; JANNUZZI, P. **Migrações, Condições de Vida e Dinâmica Urbana**: São Paulo, 1980-1993. Campinas: Unicamp, 1997. p.25-52.
- PAIM, J.S; SILVA, L.M.V. Universalidade, integralidade, equidade e SUS. **BIS, Bol. Inst. Saúde (Impr.)** v.12 n.2 São Paulo ago. 2010.
- PEREIRA, C. P. **Proteção Social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.
- PEREIRA, M.P.B. et al. O território no Programa de Saúde da Família. **Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, Uberlândia, jun. 2006. Disponível em: [www.hygeia.ig.ufu.br](http://www.hygeia.ig.ufu.br). Acesso em: 01 de fev. 2018.
- PESSOA, V.M. et al. Sentidos e métodos de territorialização na atenção primária à saúde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.18, n.8, p.2253 - 2262. 2013.
- RADIS. **Atenção à saúde da população negligenciada**. 2014. Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/147/reportagens/atencao-populacao-negligenciada>>. Acesso em: 30 jan. 2018.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. 2 reimpressão. São Paulo: USP, 2006. 260 p.
- SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M; SOUZA, M.A.A. de; SILVEIRA, M.L. (Org.). **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SAQUET, M.A.; SILVA, S.S. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 18, p. 24 - 42. 2008.
- SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: USP, 1998.

SEGUY, F. **A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional comunitária” e a recolonização do Haiti**. 2014. 399 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014.

SEGUY, F. Seis séculos de veias abertas. **PUCviva**, São Paulo, v. 37, p. 9-21, jan/abr 2010.

TÉLÉMAQUE, J. **Imigração haitiana na mídia brasileira: entre e representações**. 2012. 95 f. Monografia (Graduação bacharel em Comunicação Social, com habilitação em Publicidade e Propaganda) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

TRAVASSOS, C.; CASTRO, M. S. M. Determinantes e desigualdades sociais no acesso e na utilização de serviços de saúde. In GIOVANELLA, L., S. et al., (Org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2008. p.215-243.

TRUZZI, O. Redes em processos migratórios. **Tempo social**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 199 - 218, 2008.

VENTURA, D.; ARAÚJO, N. Infográficos: migração e direitos humanos. **Revista Sur**. ed. 23. jul./2016. Disponível em: <<http://sur.conectas.org/infograficos-migracao/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

VIANNA, M.L.T.W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

VIANNA, M.L.T.W. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 120-145, 1997.

VILLA, T.C.S. et al., A Vigilância Epidemiológica e a perspectiva de trabalho no território-secretaria municipal de saúde – Ribeirão Preto. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 10, n.1, p. 21 - 27, 2002.

VILLEN, P. O estigma da ameaça ao emprego pelos periféricos na periferia: crise e imigração no Brasil In: **RUA** [online]. v. 1, n. 21, p. 247 – 264, nov./2015.

## **Lutas sociais e produção do espaço urbano na cidade de Belém-Pará**

### **Social Struggles and Production of urban space in the city of Belém-Pará**

**Roselene de Souza Portela\***

**Samaria da Silva Pereira\*\***

**Izabel Cristina de Araújo\*\*\***

**Resumo:** Aborda a produção do espaço urbano e as lutas sociais em Belém como espaço de interrelações urbanas. A cidade constitui-se como um local que aglutina diversos agentes sociais que possuem interesses particulares e constitui-se como um espaço complexo e heterogêneo. A necessidade de moradia digna se constituiu como bandeira de luta da população que habita as periferias dos centros urbanos, na busca de moradia digna, saneamento, pavimentação e participação social na elaboração das políticas públicas. Mediante o uso de metodologia qualitativa, realizou-se uma revisão bibliográfica e documental acerca do tema. Os resultados apontam para a relevância dos movimentos populares como sujeitos de transformação da arena política, como forma de reivindicarem a melhoria das condições de vida, dentro de um quadro de profundas desigualdades sociais e degradação ambiental, reconhecendo, desse modo, a capacidade e a potencialidade da própria sociedade civil quanto à indicação dos caminhos que a cidade deveria seguir.

**Palavras-chave:** Lutas Sociais. Espaço Urbano. Belém.

**Abstract:** It addresses the production of urban space and social struggles in Belém as a space of urban interrelations. The city is a place that brings together various social agents that have particular interests and constitutes a complex and heterogeneous space. The need for decent housing became the struggle flag of the population that inhabits the peripheries of urban centers, in the search for decent housing, sanitation, pavement and social participation in the elaboration of public policies. Through the use of qualitative methodology, a bibliographical and documentary review about the theme was carried out. The results point to the relevance of popular movements as subjects of transformation of the political arena, as a way of claiming the improvement of living conditions, within a framework of deep social inequalities and environmental degradation, thus recognizing the

---

\* Doutora em Ciências Socioambientais pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA/UFPA (2011); Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo NAEA/UFPA (2005); Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará – UFPA (1997); Professora Adjunta da Faculdade de Serviço Social - FASS/UFPA e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS/UFPA. E-mail: roselene@ufpa.br

\*\* Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará – UFPA (2016). E-mail: samariasilva@yahoo.com.br

\*\*\* Especialista em Políticas Públicas e Serviço Social pela Faculdade de Patrocínio – FAP (2018); Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará – UFPA (2016). E-mail: izabelaraujocristina@gmail.com

capacity and potentiality of civil society itself as to the indication of the paths that the city should follow.

**Keywords:** Social Struggles. Urban Space. Belém.

Recebido em: 12/01/2018. Aceito em: 10/06/2018

## Introdução

A construção do espaço urbano na Amazônia teve como elemento significativo, desde o período colonial, as determinações das políticas nacionais e internacionais. O processo de urbanização foi consequência de formas específicas do desenvolvimento do capitalismo para essa região. Essa forma se evidenciou nas relações econômicas estabelecidas para apropriação das riquezas naturais.

Assim, na Amazônia, cujo símbolo maior é a floresta tropical, região com características geográficas, climáticas e ambientais peculiares, as políticas de desenvolvimento têm provocado substanciais transformações na vida econômica, social e cultural de seus habitantes, com a utilização da ciência e tecnologia para modernizar e incorporar economicamente os recursos naturais hidrográficos e da floresta tropical ao mundo globalizado.

Em maior ou menor grau, o processo recente de desenvolvimento é resultante da ação ou omissão da elite regional – governantes, políticos, fazendeiros, empresários e intelectuais amazônicos – que, diretamente e/ou associada a interesses externos, tem ajudado a promover a modernização na região, a partir de objetivos estritamente econômicos e localizados, o que tem contribuído para o crescimento dos problemas sociais e da degradação ambiental.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o avanço do capitalismo na Região Amazônica conduziu a uma transformação não apenas na estrutura fundiária, mas, também, no aspecto social, levando o camponês a disputar desigualmente com empresas nacionais e estrangeiras as terras que ocupa.

A dificuldade do acesso à terra tem sido outro fator determinante de desigualdades sociais e diferenciações entre as classes sociais. Os elevados preços do solo determinam a segregação social por estratos de renda, infligindo ônus

sociais inversamente proporcionais à capacidade de pagamento de quem os suporta.

Entretanto, essas desigualdades sociais não são reflexos apenas dos planos materiais e objetivos dos indivíduos, mas, também dos planos subjetivos e psicológicos, ou seja, são múltiplas as dimensões que os diferentes processos de desigualdades sociais afetam a vida e o cotidiano da população, tais como a econômica, a cultural, a política, a social, a psicológica etc.

O papel do Estado, nesse contexto, aparece de suma importância, uma vez que facilitou e reforçou a penetração do capital nacional e internacional na região, transformando-a num cenário que combina modernização e exclusão social, cujos princípios norteadores eram o patrimonialismo e o clientelismo.

Diferentes agentes, ligados tanto ao setor estatal quanto ao capital nacional e internacional, criaram as condições necessárias ao processo de acumulação e expansão capitalista ao mesmo tempo em que geraram pobreza e desigualdades sociais na região. Os benefícios do propalado progresso, que justificam as iniciativas desses agentes, não são apropriados pela maioria dos habitantes, estabelecendo profundos contrastes sociais que se refletem na cidade de Belém, no Estado do Pará, seu principal centro urbano.

Mediante esse contexto, analisou-se a produção do espaço urbano e as lutas sociais na cidade de Belém como um espaço de interrelações urbanas, portanto, tendo como fundamento as contradições sociais (derivadas das relações sociais conflituosas, relações de classe) e pressupondo o papel fundamental da práxis – das práticas urbanas, fazendo uma abordagem sobre o processo de participação popular nos projetos de infraestrutura urbana, com destaque para o Projeto de Duplicação da Avenida Perimetral, ressaltando os mecanismos e as estratégias utilizadas pelos movimentos sociais no processo de tomada de decisão; e suas formas de articulação

e mobilização nas lutas sociais pelo direito à cidade urbanizada.

Para tanto, a pesquisa foi de natureza qualitativa e o método utilizado para a pesquisa foi pautado no materialismo histórico dialético, construindo categorias de reflexões e análises, observando e constatando as contradições, os antagonismos e os confrontos que se configuram a partir das relações estabelecidas em sociedade, e que trazem como consequência os problemas decorrentes da questão social engendrada.

A dialética é o pensamento crítico que se propõe a compreender a “coisa em si” e sistematicamente se pergunta como é possível chegar à compreensão da realidade. Por isso, ela é o oposto da sistematização doutrinária ou da romanização das representações comuns (KOSIK, 1976, p. 26).

Nesse sentido, se faz elementar a apreensão de todos os processos que envolvem os fenômenos, sobretudo, superando aquilo que está aparente. Dessa forma, no processo metodológico foram utilizadas observações participantes, pesquisas bibliográficas e documentais.

No primeiro momento, foi feita pesquisa bibliográfica referente às categorias produção do espaço urbano, segregação socioespacial, participação social, mobilização social, foi também realizada análise documental do Projeto Técnico da obra (Nota Técnica do Projeto), bem como do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) e outros documentos disponibilizados pela Secretaria de Desenvolvimento de Obras Públicas (SEDOP).

Utilizou-se, também, a técnica da observação-participante, em que o pesquisador se integra ao grupo com a finalidade de obter informações. Sendo assim, houve participações em 2 (duas) assembleias promovidas pela população e em 7 (sete) reuniões, no intuito de compreender as particularidades desses sujeitos e suas diferentes maneiras de organização para reivindicar seus direitos.

Dessa forma, o respectivo artigo ficou assim organizado: primeiramente, procurou-se fazer uma análise sobre o histórico do desenvolvimento das cidades, centrando sua abordagem na produção do espaço urbano; após, procurou-se refletir sobre movimentos sociais urbanos, lutas sociais e participação popular; e, por fim, apreender sobre as intervenções urbanísticas e o papel reservado às lutas sociais em Belém, tendo como locus

para essa análise o Projeto de Duplicação da Avenida Perimetral, focalizando nos problemas enfrentados por parte dos moradores dessa via, nas diferentes formas de participação popular nessa área de intervenção e suas estratégias para o enfrentamento dos conflitos diante dos responsáveis pela obra.

### **A produção do espaço urbano: uma breve reflexão**

Refletir sobre a produção do espaço urbano no contexto da sociedade capitalista requer a necessidade de compreendê-lo como uma construção histórica, caracterizando-se em uma condição necessária para reprodução do capital e dos diversos grupos sociais.

Sendo assim, é fundamental uma apreensão de autores que se preocuparam em investigar o urbano, articulando-o ao modo de produção capitalista e à dinâmica dos agentes que lutam na cidade pela produção de sua existência.

Para Portela (2011), o espaço urbano pode ser entendido como um processo construído historicamente por agentes que produzem e consomem esse espaço, como um produto social, fragmentado e articulado, permeado de símbolos e, também, como um campo de lutas, tendo a cidade como sua forma, que expressa não só a localização e arranjo de lugares, mas um modo de vida. Esse modo de vida não está ligado somente ao modo de produção econômica, embora sofra seus efeitos, mas está ligado a todas as esferas da vida social, cultural, simbólica, psicológica, ambiental, religiosa e educacional.

Trindade Junior (1997) ressalta que o espaço é socialmente produzido e esta produção ocorre, paralelamente, com a produção de bens materiais necessários à sobrevivência do homem. Portanto, a produção do espaço urbano pode ser interpretada como uma dimensão real e concreta onde se realiza a vida humana e como uma dimensão abstrata, que ocorre de modo diferenciado no tempo e no lugar, ganhando materialidade por meio do território.

A cidade pode ser vista, então, como um conjunto de apropriações e usos que a valoram diferentemente, na qual as combinações dinâmicas produzidas assumem tanto valores de uso quanto de troca, que irão se relacionar

dialeticamente entre si. A cidade é, também, por excelência, lugar ou espaço do estar junto.

Para Harvey (1993), as modificações implícitas das relações sociais e as diferentes apreensões cognoscitivas do espaço geográfico, bem como a ideia de supressão ou ampliação dos espaços de lazer podem levar a inúmeras modificações do imaginário coletivo e das relações culturais no espaço urbano.

Na visão desse autor, a produção do espaço significa coexistência e sobreposição de relações sociais. Significa, também, “materialidade de processos sociais, aparentemente naturais, que são estruturados com base em interesses e práticas individuais e coletivas, sendo guiados por um ‘conjunto de disposições duradouras’ subjacentes a tais práticas e processos”. Para entender estes processos é preciso compreender “os mecanismos que consubstanciam as práticas sociais que, materializadas, balizam o espaço urbano”. Este espaço é formado por uma “práxis social que tem como pano de fundo um sistema econômico (e político) complexo e criativo, que se renova constantemente, se reinventando, inclusive, em suas próprias crises, naquilo que ficou conhecido como ‘destruição criativa’” (HARVEY, 2005, p. 58).

Além disso, o autor argumenta que a produção do espaço urbano com fins para o desenvolvimento, baseado na acumulação do capital, expressa a característica peculiar de permanente mudança de suas práticas e processos materiais de reprodução social, assim como os significados de tempo e espaço que também se modificam, e essas transformações podem ter consequências para a organização da vida diária.

Para Castells (1983, p. 181), “o espaço é um produto material de uma dada formação social. É determinado pelas forças produtivas e pelas relações de produção que se originam delas”. Analisando o espaço urbano enquanto expressão da estrutura social, o referido autor argumenta que a organização do espaço pode ser, então, compreendida a partir da determinação das formas espaciais e diz que todo espaço urbano é o espaço aonde vai se configurar o processo relativo à força de trabalho e sua reprodução.

Entretanto, Lojkine (1997) afirma que tal análise baseia-se em equívocos e que reduz o urbano à força de trabalho. Dentre os equívocos estão: a confusão entre processo – técnica de

trabalho e processo social – de produção; confusão entre a unidade imediata de produção e a divisão “societal” do trabalho, no conjunto de uma formação social; confusão entre forças produtivas e forças produtivas materiais.

Este autor entende o espaço urbano a partir do contexto das lutas de classes, considerando o urbano como um dos lugares decisivos dessa luta, enfatizando a principal contradição entre a exigência de desenvolvimento do trabalho vivo e a lógica de acumulação do trabalho cristalizado que tende a restringir ao máximo esse desenvolvimento em função de suas necessidades imediatas.

A cidade é o reflexo de uma nova modalidade de conflito de classes, uma vez que o espaço urbano é organizado de maneira desigual. O acesso aos serviços de infraestrutura urbana, transportes coletivos e equipamentos de lazer varia de acordo com os diferentes grupos sociais, evidenciando um processo de segregação socioespacial (LOJKINE, 1997).

Para ele, existem três tipos de segregação:

1. Uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é mais alto, e a periferia, onde o preço do solo é mais baixo;
2. Uma separação crescente entre as zonas e moradias reservadas às camadas sociais de maior poder aquisitivo e as zonas de moradia popular;
3. Um esfacelamento generalizado das funções urbanas disseminadas em zonas geograficamente distintas especializadas: zona de escritórios, zona industrial, zona de moradia etc.

Mediante a reflexão sobre tais conceitos (Castells e Lojkine), pode-se afirmar que o urbano é historicamente construído enquanto espaço de reprodução da força de trabalho, do capital e das próprias classes sociais.

A cidade torna-se, assim, espaço destinado à industrialização, aos serviços especializados e ao crescimento do capital, acarretando na concentração demográfica e no desenvolvimento “desordenado” da cidade, gerado pela necessidade de reprodução do capital, uma vez que o modo de vida capitalista é determinado pela dinâmica das forças produtivas, articuladas com a produção e reprodução da força de trabalho.

Dessa maneira, pode-se dizer que o urbano se constitui em espaço de reprodução do capital e também em espaço de reprodução de classes sociais, por meio de confrontos sociopolíticos decorrentes da divergência de seus interesses.

Portanto, o urbano é representado por uma infraestrutura que propicia a produção, a circulação, a troca e o consumo de mercadorias e serviços, além de ser produto de ação e interação de diversas forças sociais que possuem perspectivas antagônicas, as quais são modeladas pela luta de classes, causando conflitos e interesses para além do local de trabalho, passando para o local de moradia e áreas de consumo coletivo.

Esses fenômenos podem ser reconhecidos, assim como em outras cidades, em Belém, que sofre com os efeitos da intensa especulação imobiliária, acarretando na valorização de espaços privilegiados, os quais possuem mais investimentos em infraestrutura, serviços e transportes.

Para Lojkin (1997), as novas configurações desenvolvidas no espaço urbano e na moradia, nas últimas décadas, estão diretamente relacionadas a um novo momento da estruturação da sociedade capitalista, no qual o desejo exacerbado por acumulação, somado à necessidade de reprodução das classes sociais, contribuiu para o processo de descentralização das áreas centrais, deslocando-se para outros espaços longínquos da cidade, como baixadas, favelas etc., instigados pelo processo de renovação urbana.

Essas tendências refletem as profundas mudanças ocorridas na dinâmica capitalista, definindo o redirecionamento das unidades produtivas, no qual novos espaços são explorados para a implantação e a implementação de novos equipamentos e infraestrutura que favoreçam a concorrência capitalista, além da abertura de novos mercados, o que produz novas contradições entre o processo de produção social do espaço urbano e da moradia e sua apropriação privada.

Dessa maneira, a intensificação e a extensão da urbanização são provocadas por um consumo voraz e crescente do espaço, uma vez que para atender às necessidades crescentes do capital são alteradas as legislações ambientais e de uso do solo, introduzindo mudanças que visam atender interesses de classes sociais específicas, além do avanço da destruição de florestas por meio da ampliação das fronteiras agrícolas e expansão das monoculturas intensivas, como

da cana e soja, provocando o aumento da exclusão social e da precarização das condições de vida de grandes contingentes populacionais que buscam os centros urbanos.

Cabe ressaltar que a ação do Estado se processa de acordo com as diretrizes do capital, intervindo no espaço urbano para suprir as necessidades do mesmo, estabelecendo a renovação ou abertura de novos espaços, que são fragmentados e intensificam a segregação socioespacial, pois o uso do solo torna-se cada vez mais valorizado.

Sendo assim, muitas famílias que moram em áreas mais centrais são pressionadas pelo capital imobiliário a vender seu imóvel, o que acaba constituindo-se em uma estratégia de sobrevivência, pois a renda adquirida com a venda do imóvel por um valor mais alto gera uma oportunidade de ganho financeiro, já que poderá servir para compra de outro imóvel por um preço menor, em um local mais distante que sofre com a falta de infraestrutura, serviços etc., e o restante da renda será o “lucro” para ser investido em outras transações financeiras.

O espaço produzido assume a característica de fragmentação, em decorrência da ação dos empreendedores imobiliários e da generalização do processo de mercantilização do espaço, homogêneo (pela dominação imposta pelo Estado ao espaço) e hierarquizado (pela divisão espacial do trabalho).

A estruturação do espaço urbano depende das ações econômicas, sociais, culturais e políticas, uma vez que a cidade é resultado de intervenções públicas e privadas que atuam no espaço urbano por meio de investimentos infraestruturais e organizacionais, regulamentando os diversos interesses de poder e de classe, estabelecendo estratégias sociais e políticas, muitas vezes geradoras de segregações e exclusões sociais.

Essa lógica, que se perpetua, reflete as condições de sociabilidade a que os sujeitos estão expostos, repercutindo nas condições de desigualdades e exclusão que o capitalismo desenvolve, influenciando de forma intensa em seu cotidiano. Essas situações vivenciadas implicam na adoção de formas de participação popular que lhes possam favorecer nas lutas pelas melhorias e nas possíveis conquistas relacionadas à garantia de direitos.

Percebe-se, então, que a ação do Estado capitalista, além de expressar os interesses das classes hegemônicas, é um “condensador” de forças sociais, expressando, portanto, as contradições das classes que determinam a emergência dos conflitos/lutas urbanas e dos Movimentos Sociais Urbanos (MSU).

Nesse sentido, neste estudo, as reflexões a seguir se concentraram sobre o processo de luta pela moradia e a importância da participação popular representada pelos movimentos sociais urbanos para o enfrentamento dos conflitos existentes nas cidades brasileiras, especialmente na cidade de Belém-Pará.

### **Movimentos sociais urbanos, lutas sociais e participação popular**

O surgimento dos movimentos sociais urbanos se dá no contexto do intenso processo de industrialização das cidades e modernização do campo no Brasil. A população que era eminentemente rural migrou para a cidade em busca de emprego e melhores condições de vida, e esses fluxos migratórios tiveram como reflexos populações que passaram a ocupar espaços das cidades desprovidos de qualquer tipo de infraestrutura para moradia, formando os chamados aglomerados urbanos.

Conforme Perruso (2012, p. 29), os movimentos de bairros em São Paulo, surgidos em 1950, estavam vinculados ao governo populista como uma espécie de “troca de favores”, havendo dependência desses setores populares com a política dominante e que isso se reproduziu até os anos de 1960, ou seja, os movimentos sociais urbanos estavam submetidos às relações clientelista e paternalista da época, pois esses movimentos foram caracterizados como “‘velhos’ movimentos sociais urbanos, por haver cooptação das lideranças populares, participação controlada e dependência do Estado”.

Perruso (2012, p. 33) analisa que “os movimentos sociais podem ser definidos previamente como articulações da sociedade civil voltadas para temáticas não ao universo do trabalho, mas às demais e diversas dimensões da vida da população urbana”.

Segundo Lojkin (1997), o grau mais alto de expressão da luta de classe é o “movimento social”. Ele especifica que a diferença existente

no movimento social está ligada à relação entre sua “base social” e sua organização que levou à formação daquele movimento social. Portanto, para definir sua natureza sociológica, será preciso conhecer as práticas ideológicas, políticas e as bases sociais que compõem essa organização social.

De acordo com ele, o “alcance histórico real de um movimento social só pode ser definido pela análise de sua relação com o poder político”. O movimento social urbano surge das contradições urbanas (econômicas, políticas e sociais) e este não tem mais a ver com lutas marginal e parcelar de 1960, que eram protagonizadas “tanto pelo movimento operário como pelas organizações esquerdistas” (LOJIKNE, 1997, p. 324). Diante das novas condições de desenvolvimento do capitalismo, o de sua internacionalização, os movimentos sociais têm nova possibilidade e noção da amplitude do urbano.

Na visão de Gohn (2003), apesar de os movimentos sociais urbanos não serem homogêneos, seu objetivo comum é pautado pelo processo de mudança e transformação da sociedade.

Já Scherer-Warren (1993, p. 24) observa que os movimentos sociais urbanos possuem categorias sociológicas que compõem sua estrutura e sua dinâmica, que são: a práxis, o projeto, a ideologia, a organização e a direção do movimento. Desse modo, todas estão presentes nas reflexões de Marx: a práxis como elemento fundamental de transformação da sociedade e da natureza; o projeto como utopia de superação das condições sociais que oprimem materialmente e, em consequência, espiritualmente umas classes em relação a outras; a ideologia tanto como elemento de legitimação da dominação de classe, quanto como elemento propulsor da libertação social; e finalmente a necessidade das classes se organizarem, enquanto grupos de interesses na busca de sua autonomia. Estas categorias formam uma totalidade sintética num processo revolucionário.

Dowbor (2008) argumenta que os movimentos sociais se reconstróem diante do cenário do acirramento da desigualdade nas diversas dimensões da vida social expressadas no contexto urbano, incluindo a precarização dos serviços urbanos (transporte, água, energia, saneamento e outros). Assim, o cenário urbano é palco de diversas manifestações da expressão da “questão

social” também de vários movimentos de resistência frente ao aumento da violência, desemprego, precarização da saúde, educação, habitação etc.

Soler (1993) argumenta que alguns movimentos sociais surgiram em oposição ao governo militar, outros na redemocratização do país e se firmaram como autônomos. E, é nesse ponto que o autor centra sua análise, sobre os movimentos sociais, marcando o seu nascimento pela autonomia e sua relação com o Estado.

Dois temas centrais caracterizam essa relação: a autonomia em relação ao Estado; e a questão da representatividade popular como modelo de democracia direta. Acerca dos movimentos sociais, ainda segundo o autor, sua relação com o Estado se dá por confrontos que se medeiam em instituições cuja existência e administração dependem diretamente dos governos. Assim, as lutas sociais seriam mecanismos de participação popular, uma vez que os sujeitos sociais se organizam para reivindicar ao poder público ações que garantam os direitos de cidadania.

De acordo com Bordenave (1983, p. 11-12), a participação é uma necessidade humana universal, por ela fazer parte do cotidiano do sujeito, tanto no âmbito familiar como nas variadas representações civis da sociedade. Desse modo, “a participação está na ordem do dia devido: ao descontentamento geral; à marginalização do povo; aos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos”.

A participação popular é tida como condição fundamental para a diminuição das desigualdades e para a definição de estratégias eficazes em busca do direito à cidade, como forma de garantir melhores condições de vida e acesso à cidadania. Essa é uma abordagem que vem se tornando dominante no contexto nacional e internacional, a qual enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para o planejamento e gestão democrática das cidades.

Harvey (1993, p. 32), ao analisar o direito à cidade, argumenta que “o direito à cidade não pode ser concebido simplesmente como um direito individual. Ele demanda um esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedades sociais”. Nesse sentido, compreende-se a importância do processo de construção coletiva desses sujeitos, que passam a se reconhecer como cidadãos que têm direitos

dentro do espaço em que habitam, buscando traçar objetivos concretos que se traduzam em ações que venham a favorecer a garantia desses direitos relacionados às suas demandas.

Para Lefebvre (2001, p. 67), o direito à vida urbana é “uma condição de um humanismo e de uma democracia renovados”. Esse direito surge como uma proposta radical de resistência à massificação imposta pela sociedade burocrática de consumo dirigido. Por meio das instituições e ideologias, exercem-se pressões e repressões sobre a vida cotidiana no sentido de impor à sociedade formas e ritmos de vida impeditivos da reflexão e, conseqüentemente, da contestação desse modo de vida.

O autor destaca, também, dois relevantes obstáculos ao alcance do direito à cidade: primeiro, a ausência de participação da sociedade na gestão urbana, devido ao alto grau de concentração das decisões nas mãos de administradores e técnicos da elite dirigente que controla a cidade; e, segundo, a forma como estão organizadas as cidades, expressando a estrutura de classe, onde a propriedade e o mercado impedem que seja alcançada a função social da cidade.

Dessa forma, o direito à cidade transcende a elaboração jurídica e diz respeito à vida em sociedade, a democratização do espaço urbano, à ação participativa, ainda que haja tensões e conflitos. Ademais, nesse processo, emergem novas concepções de cidade que perpassam a elaboração do conteúdo político dos movimentos sociais.

No contexto das cidades, aponta-se o papel dos movimentos sociais urbanos e sua importância como articuladores de ações coletivas, que se justificam com posicionamento nas lutas e enfrentamentos, centrados para garantia de direitos, frente às complexidades das contradições que se expressam nesses espaços de disputas e interesses, que são protagonizados entre os que desejam a obtenção de lucro a todo custo, de um lado, e, de outro, os que defendem uma coletividade que se coloca para reivindicar serviços de infraestrutura e melhorias relacionados à moradia e de condições de vida.

Soler (1993) aponta que devemos compreender que apenas o ato de “participar” da população não proporciona transformação; é preciso que cada cidadão participe efetivamente de decisões, fiscalizações e controle para que

a participação popular possa resguardar o bem público e o bom direcionamento dos recursos. Os movimentos sociais têm ainda um longo caminho a percorrer para a construção de cidades menos segregadas e justas, numa perspectiva de distribuição igualitária dos bens e serviços de consumo coletivo.

Por conseguinte, não se pode compreender a reprodução social do espaço urbano sem considerar as nuances que permeiam os objetivos expressos no modelo econômico de produção e reprodução do capital, quando diferentes áreas de concentração urbana se tornam objetos de interesses para os capitalistas e para o mercado, a partir das transformações neles desenvolvidas.

Entende-se que atos de organização popular e reivindicações por direitos, em suas várias formas, como mobilizações sociais feitas nas ruas e redes sociais, órgãos de defesa dos direitos, assembleias populares entre outros, são também formas de participação popular, pois essas ações colaboram para chamar o poder público para dialogar com a população.

Então, a correlação de forças está posta, uma vez que o Estado como agente principal desse protagonismo de contradições, e por meio das pressões sociais, deve garantir tal direito e isso fundamenta a posição da sociedade em lutar por uma lógica de cidade pautada no bem coletivo.

### **As intervenções urbanísticas e o papel reservado às lutas sociais: o Projeto de duplicação da avenida Perimentral**

#### ***Espaço urbano e participação popular em Belém***

A cidade de Belém foi fundada em 1616, no período colonial, com o nome de Santa Maria de Belém do Grão-Pará, a partir da ocupação das terras indígenas pelos portugueses e da construção do Forte do Presépio (hoje denominado de Forte do Castelo). Seu relevo é baixo, com boa parte do território situado em áreas de “baixadas”, ou seja, as várzeas e igapós das bacias hidrográficas que recortam a cidade. Nestas áreas se instalaram vários migrantes e a população de menor poder aquisitivo e se constituem objeto de ações de saneamento e de habitação de interesse social (PORTELA, 2011).

Segundo o IBGE (2017), Belém é um dos municípios mais populosos do país, estando no 11º lugar do ranking. Em 2017, o IBGE registrou 1.410.430 habitantes, o que representa um aumento de 1,2% em relação à população total da cidade registrada em 2010, que foi de 1.393.399 habitantes.

Os dados referentes a 2010 revelam que 54% de sua população se encontram vivendo em domicílios localizados em aglomerados sub-normais, isto é, do 1,39 milhão de habitantes, 759 mil vivem em comunidades carentes, sem o mínimo de infraestrutura.

De acordo com a distribuição dos bairros que a compõe, Belém se encontra dividida conforme o Mapa 1.

A produção do espaço urbano de Belém sempre foi pautada por contradições e conflitos sociais. No início do século XX, a cidade enfrentou diversos problemas de administração e de infraestrutura, de políticas públicas e de investimentos. A formação de novos núcleos urbanos, e o inchamento dos já existentes, seguiram uma lógica que atraiu, repentinamente, trabalhadores oriundos das mais diversas localidades, expulsando-os para a periferia das cidades, tornando seu assentamento e suas condições gerais de vida cada dia mais difícil. Com as ocupações irregulares, a falta de uma infraestrutura sanitária e o descaso de sucessivas administrações municipais com a qualidade dos programas/projetos de políticas urbanas, completou-se o quadro de agravamento da miséria social e da degradação ambiental, passando a se constituir em importantes bandeiras de lutas sociais (PORTELA, 2005).

É importante destacar que o crescimento da cidade de Belém, e das demais capitais amazônicas, expressa, por um lado, a criação de novas atividades urbanas pelo Estado e pelas empresas privadas e, por outro, a profunda decadência e transformação das atividades agropecuárias e extrativistas, que passam a desencadear correntes migratórias no sentido rural-urbano, definindo formas marcantes de apropriação do espaço da cidade e de constituição de sua paisagem, como por exemplo, a produção de favelas.

Mapa 1 - Divisão dos Bairros de Belém-Pará



Fonte: Prefeitura Municipal de Belém. Adaptado por Portela, Pereira e Araújo (2018).

Segundo Trindade Jr. (1997), a produção do espaço belenense é influenciada por programas de renovação urbana e pelo papel das camadas populares. Nesse sentido, os principais agentes do processo de produção do urbano passam a ser, além das camadas populares, o Estado e o capital imobiliário, que exerceram uma ação mais expressiva na organização espacial.

A apropriação mercadológica do espaço urbano reforça as ações clientelistas e tecnocráticas do poder público que, em parceria com instituições privadas, priorizam fatores econômicos em função dos sociais, provocando o acirramento das expressões da questão social.

Na década de 1970, iniciou-se em Belém uma série de pressões para desapropriação, seja

para fins de programas de governo de renovação urbana; seja para atender a pressões da população que reclamava pelo direito de morar; seja para atender a interesses de proprietários. Foi nesse cenário de conflitos sociais, oriundos da segregação socioespacial, e de luta pela moradia que surgiram as organizações comunitárias e movimentos em defesa da reforma urbana, nos quais foram gerados processos de reivindicações coletivas em torno do direito de morar.

Essas reivindicações em Belém ganharam expressividade<sup>1</sup> devido às várias formas de

<sup>1</sup> As lutas sociais sempre existiram, desde a colônia portuguesa até hoje, com as manifestações e as demandas de ações ou políticas governamentais por parte dos grupos sociais excluídos. Nessa perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são

organização popular que passaram a surgir, reivindicando demandas específicas como: saneamento básico, creches, transportes, postos de saúde, habitação, dentre outras, implementando um hábito de construir um poder pela base, na práxis cotidiana, dando origem à constituição de novos sujeitos sociais coletivos.

Segundo Trindade Jr. (1997), a partir desse momento foram realizadas várias intervenções do poder público em áreas alagadas, sendo, no entanto, de caráter esparso e não globalizantes.

Nesse sentido, percebe-se que, apesar dos avanços dos movimentos populares, uma total ausência da participação popular nas tomadas de decisões em relação a tais projetos, evidenciando, assim, outros interesses em jogo, principalmente o econômico, já que os benefícios sociais, tidos como justificativa primeira do programa, tinham, na verdade, papel secundário.

Constituindo-se em sujeitos coletivos, os movimentos populares unificaram-se na luta pela posse da terra, lançando a Campanha pelo Direito de Morar que envolveu vários bairros da cidade, como Jurunas e Sacramenta. Essa prática culminou com o fortalecimento das organizações e com a criação da Comissão de Bairros Pobres de Belém, que mais tarde passou a ser chamada de Comissão de Bairros de Belém (CBB), em 28 de janeiro de 1979. E era uma entidade federativa que formalizava a articulação dos centros comunitários e associações de moradores voltada para os problemas da terra e contra a violência policial.

De acordo com Cruz (1994), a CBB<sup>2</sup> possuía maior inserção nos bairros onde as contradições sociais e os conflitos eram mais explícitos. Sua principal bandeira de luta era pelo direito de morar. Desse modo, passou a coordenar grandes mobilizações e atos públicos para encaminhar as lutas por melhores condições de vida.

Esse fato ocasionou em um aumento significativo na estruturação do movimento popular em Belém. Os atores sociais, que emergiram nesse momento histórico, ganharam mais legitimidade

e representatividade política nas lutas pelo direito à cidade e à cidadania. Os movimentos populares ultrapassaram o imediatismo de suas reivindicações, transformando suas carências em direitos de cidadania e ganhando significado de uma luta pela reabertura do social como uma nova alternativa política, desencadeando formas de atuação política e ampliando o espaço da cidadania no âmbito social e político. Esse processo é intermediado pelo Estado e por diversos agentes de produção do espaço urbano, mediante contradições e ambiguidades.

Em 20 de outubro de 1985, surgiu a Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FMCCAM), atualmente identificada pela sigla FEMECAM, como forma de articular as entidades comunitárias dissidentes da CBB e outras novas criadas com o incentivo do governo.

Essa federação era apoiada pelo Estado, fruto da cooptação e do clientelismo, e usava o discurso da participação e democratização do governo, afirmando que havia necessidade de um gerenciamento mais eficiente do movimento popular nas reivindicações junto ao governo, pois a CBB, além de não estar correspondendo, tinha uma preocupação mais político-partidária.

Esse tipo de posicionamento reflete o interesse que o Estado, materializado pelas administrações públicas, tem de se legitimar, bem como a falta de maturidade da entidade em questionar as ações e estratégias do Estado.

Já a CBB, embora fragilizada, resistia e se fortalecia ao priorizar uma atitude crítica, buscando garantir a sobrevivência de sua própria organização interna, persistindo numa posição de oposição ao aparato estadual.

Em 1986, foi criada a Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), com o objetivo de sanear e drenar as áreas de baixadas, passando a desenvolver ações que visavam não mais projetos de remoção e abertura de canais, e sim, uma tentativa de melhorar as condições de vida nas áreas alagadas por meio dos serviços de drenagem, macrodrenagem, terraplanagem, revestimentos asfálticos, calçadas e outros. Nesse contexto, desenvolveu-se o Projeto Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada (CURA), que foi executado nos bairros do Marco e Pedreira (TRINDADE JR., 1997).

formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicatórias, definidas pela conjuntura política, social e econômica que se encontram os atores sociais envolvidos.

<sup>2</sup> A estrutura interna da CBB foi concebida inicialmente por meio de três representantes por bairro, participantes da luta, que integraram sua composição por dois anos, até que se realizasse um Congresso para eleger sua diretoria. A CBB congregava cerca de 50 entidades comunitárias naquela época (CRUZ, 1994).

A partir de 1987, foi desenvolvido, pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB), o Programa de Recuperação das Baixadas (PRB), sendo eleita como prioritária a Bacia do Una. Esse programa possuía um prazo inicial de quatro anos e incluía obras viárias e de saneamento em uma área de 3.644 hectares, envolvendo nove bairros de Belém (TRINDADE JR., 1997).

Da década de 1990 até os dias atuais, em Belém, os projetos urbanísticos executados objetivavam resolver os problemas de infraestrutura, saneamento e habitacional da cidade, seguindo uma lógica dos grandes projetos econômicos que têm sido implementados nas metrópoles amazônicas, os quais visam agregar maior valor econômico ao território. A fisionomia da cidade é, portanto, reconfigurada para torná-la atrativa para novas relações socioeconômicas e culturais. Essas áreas são caracterizadas por processos históricos de degradação socioambiental e marcadas pela escassez de investimentos públicos em infraestrutura básica, como exemplo podemos citar o Programa de Recuperação das Baixadas, o Programa de Macrodrenagem da Bacia do Una, o Programa de Recuperação da Bacia do Tucunduba e, mais recentemente, o Programa de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN), denominado “Portal da Amazônia” (CRUZ, 2012).

Harvey (1996) ressalta que muitas das inovações e investimentos destinados a tornar as cidades mais atraentes, como centros culturais e de consumo, foram copiadas em outros lugares e o fato da gestão urbana ser tratada como empresariamento leva à competição interurbana visando a atração de financiamentos externos, passando a tratar a cidade como uma “mercadoria”, como um lugar que oferece condições favoráveis a acumulação capitalista.

O referido autor argumenta ainda que, passando a atuar como uma empresa, a administração municipal compreende a cidade como coisa, cidade-objeto, ou cidade-mercadoria, esquecendo-se de seu aspecto fundamental que é cidade-sujeito.

Assim, as políticas de renovação urbana em Belém, buscando maior funcionalidade do espaço para atender a interesses dos especuladores imobiliários, comprometem as paisagens e os cenários dessa cidade, que passam a sofrer intervenções sem que se considere a memória urbana,

como exemplo pode-se citar bairros tradicionais que tiveram seus quarteirões transformados em *shopping centers*, criando focos geradores de grande tráfego; patrimônios arquitetônicos que registravam a história e a memória da cidade foram substituídos por edifícios, acentuando o processo de verticalização, que elevam os preços dos lotes dos terrenos e ameaçam outras áreas (PORTELA, 2011).

Dessa forma, a cidade sofreu transformações estruturais em nível local, pautadas na lógica neoliberal global, de incluir a mesma em um modelo atrativo para o mercado imobiliário, refletindo o interesse na produção e apropriação do espaço.

Ao discutir sobre a importância do papel da cidade no sistema de produção capitalista, Lefebvre (2001, p. 49) argumenta que cabe à cidade “um papel histórico por aglutinar população, meios de produção, o capital, as necessidades e os prazeres. Logo, ela carece da administração, de polícia e de impostos, dentre outros, bem como, pode ser organizada”. Todas essas necessidades, e outras que vão sendo criadas na dinâmica da sociedade, advêm da expansão provocada pela via da urbanização que acabou por concentrar nos espaços urbanos tanto as forças produtivas quanto as forças de trabalho, ao mesmo tempo em que excluía populações inteiras do direito à propriedade e proporcionava a concentração de poder político e econômico em mãos de pequenos grupos no interior destas cidades.

Dessa maneira, as lutas por direitos e melhorias nas cidades requerem, por meio de uma política urbana, uma melhor gestão das cidades brasileiras, as quais são carentes de infraestrutura. As manifestações e reivindicações, os movimentos sociais e a população nas ruas expondo os principais problemas urbanos, gerados pelo desordenado processo de urbanização e aglomeração nas cidades, reclamando a falta de políticas públicas, ao exemplo da empregabilidade, da saúde, do transporte, da habitação etc., demonstram que é necessário construir estratégias de enfrentamento às expressões da questão social e promover uma gestão democrática, que garanta a sua participação nas decisões sobre as políticas urbanas.

## Projeto de Duplicação da Avenida Perimetral: contradições e resistências

Belém pode ser vista como cidade que busca no seu desenvolvimento urbano transformações que promovam a ampliação de capitais concentrados no uso e valorização da terra. Assim, verifica-se que intervenções urbanísticas vêm sendo projetadas para áreas de periferia, de modo a transformar essas áreas em locais economicamente valorizados, passando a adquirir

outras características e configurações, como é o caso verificado na área da Liberdade, a qual está localizada entre o muro da Universidade Federal do Pará, ao longo da Avenida Perimetral, estendendo-se ao Igarapé Tucunduba até o prédio da Eletronorte, abrangendo os bairros da Terra Firme e Guamá, conforme ilustrado no Mapa 2, que vive transformações em seus espaços por ocasião da duplicação dessa via.

Mapa 2 - Área da Liberdade, Belém-Pará



Fonte: Maplink adaptado por Portela, Pereira e Araújo (2018).

Os dados coletados sobre a obra demonstram que o projeto começou a ser discutido e implementado no ano de 2008, durante a gestão da então governadora do Estado, Ana Júlia Carepa, em decorrência da realização do Fórum Social Mundial, em 2009. A primeira etapa tem 3,1km e vai da avenida João Paulo II até o portão do Parque Tecnológico da UFPA, conforme o site oficial da Secretaria de Estado (2013); e a segunda etapa corresponde a 1.440m de extensão, trecho que se localiza na avenida Perimetral

até o terceiro portão da Universidade Federal do Pará (UFPA).

As obras do Projeto de Intervenção e duplicação da Avenida Perimetral foram executadas em conjunto com empresas terceirizadas, sendo responsável pelo acompanhamento da mesma a Secretaria de Desenvolvimento de Obras Públicas do Estado (SEDOP), do Governo do Estado do Pará. O projeto abrange os bairros do Marco, Terra Firme e Guamá, constituindo-se do trecho que se inicia na avenida João Paulo II até as

imediações da Universidade Federal do Pará (UFPA). Segundo a nota técnica disponível no site da SEDOP, a obra da Perimetral foi orçada em R\$70 milhões financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e pelo Governo do Estado.

Destaca-se, também que, como o projeto previa o remanejamento de moradores da área, fez-se necessário a construção do Conjunto Habitacional Liberdade, que disponibilizaria 340 unidades habitacionais, no sentido de atender a necessidade de moradia das famílias que fossem remanejadas da área compreendida da Eletronorte até o terminal de ônibus da UFPA, denominado área da Liberdade.

No ano de 2013, foram retomadas as discussões para o seguimento da obra, quando foram definidos os próximos passos para que a via continuasse a ser duplicada. A partir de então, foram apresentados os direcionamentos para a consolidação da obra, na gestão do governo estadual, governador Simão Jatene, que se encontra até a fase atual.

De acordo com a SEDOP, em nota técnica apresentada, a avenida Perimetral tem importância fundamental como via de ligação direta entre os bairros do Guamá, Terra Firme e Marco, beneficiando diretamente uma população de mais de 300.000 pessoas, dando acesso à Estrada Nova e ao Centro da cidade, como corredor alternativo de saída do centro da capital para o interior do Estado por meio da avenida João Paulo II e avenida Almirante Barroso (AGÊNCIA PARÁ, 2013).

Por esse motivo, o Governo Estadual argumenta que essas razões se mostraram como relevantes para que a avenida Perimetral fosse inserida dentro do plano estratégico de desenvolvimento do Estado, visando o melhoramento da infraestrutura e da mobilidade urbana de Belém, e permitindo, assim, a fluidez no tráfego de veículos na cidade. Sabe-se, porém, que o Governo do Estado não inseriu essa via em seu plano estratégico sem prever que as melhorias em sua infraestrutura se reverteriam em aumento de fluxo de capitais, ou seja, existe na padronização do urbano e no embelezamento da cidade uma relação intrínseca com o retorno do lucro em cima do que é investido.

Conforme Ribeiro (2003), a questão do planejamento público deixa de orientar-se pelo lado da demanda e passa a fundar-se nas exigências

da oferta, em que a racionalidade do mercado passa a ser a referência: critério de retorno de investimentos, eficiência de custos.

Cabe ressaltar que, para além dos interesses políticos, existem os interesses econômicos, não só do governo, que visa garantir o retorno dos investimentos feitos e ainda auferir algum lucro, como também interesses de proprietários particulares, que veem no projeto uma maneira de valorizar as áreas, até então esquecidas pelo mercado de imóveis. Desse modo, o discurso oficial justifica o projeto como “benefícios sociais”, mas, na realidade, estes assumem papel secundário.

Sendo assim, tem-se presenciado esse mesmo discurso utilizado pelos responsáveis por intervenções que vêm sendo desenvolvidas na cidade, a exemplo do Portal da Amazônia e do projeto de ampliação da avenida João Paulo II, que estariam relacionados diretamente com o projeto de duplicação da avenida Perimetral, já que estas vias se constituem como extensões umas das outras, o que facilita o tráfego de veículos com destino ao processo de escoamento de produtos para as zonas portuárias da cidade ou vice-versa, e também no “desafogamento” do trânsito nas áreas centrais de Belém.

Pode-se, portanto, entender a importância desse projeto que, do ponto de vista econômico, se torna bastante significativo para a dinâmica de fluxos de capitais que entram e saem na cidade, também considerando que o mesmo traz benefícios. Porém, para além dos benefícios, o mesmo tem trazido também algumas consequências, que se constituem como motivadoras de posicionamento por parte dos moradores da área frente aos problemas enfrentados, a partir dessa atual intervenção, assim como em outros momentos que marcaram a trajetória histórica de ocupação do bairro da Terra Firme.

De acordo com Rodrigues (1996), os bairros, com maior percentual de áreas alagáveis, são habitados por populações de baixa renda e se apresentam com uma maior densidade demográfica. Nesse sentido, o bairro da Terra Firme se encaixa entre esses bairros, possuindo a terceira maior área alagável da cidade, com um quantitativo populacional bastante elevado. De acordo com dados do IBGE, obtidos por meio de realização do censo 2010, o quantitativo populacional do bairro Montese (ou como é também

chamado Terra Firme) é de 61.439 habitantes (IBGE, 2010).

Por isso, pode-se constatar que esse bairro sempre demandou atenção do poder público, no sentido de promover as melhorias na infraestrutura de suas ruas, por essas se encontrarem em situações de precariedade e sujeitas a alagamentos. Por essas e por outras razões, a história de ocupação e permanência dos moradores do bairro da Terra Firme sempre foi marcada por muitas lutas e resistências, com a participação popular ativa, nos processos que impulsionaram as conquistas de melhorias que esse bairro demandou.

Borges (1992) enfatiza que as políticas de renovação urbana em Belém constituem-se no principal propulsor para mudança da paisagem e de vida das classes populares residentes, principalmente, nas áreas de baixadas. Entretanto, a urbanização do espaço, ao causar uma nova dinâmica na cidade, leva também a criar movimentos de enfrentamento diante do Estado por parte dos envolvidos na busca de minimizar as carências urbanas.

Partindo dessa compreensão, verifica-se que as políticas públicas se transformam numa das principais instâncias de confronto e contradições entre Estado e classes populares na garantia de seus interesses diante do espaço urbano.

Em uma sociedade capitalista, marcada por profundas desigualdades socioeconômicas, o papel do Estado, em princípio, não é o de se contrapor à situação de injustiça “estrutural”, mas o de colaborar para manter as “regras do jogo” que, justamente, criam as disparidades e privações relativas. Existe a possibilidade, porém, de que, em determinados momentos, se estabeleça uma correlação de forças políticas que permita que o Estado exerça um papel diferente; isso vai depender, e muito, do grau de conscientização e mobilização da sociedade civil (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 13).

Desse modo, no processo de implementação das políticas urbanas emerge conflitos entre os atores sociais envolvidos, que buscam novas formas de fazer valer seus direitos. Nesse sentido, procura-se perceber como se deu esse processo, bem como algumas articulações desses atores, durante o processo de implantação e execução do Projeto, uma vez que as organizações populares não podem ser visualizadas à margem dessas

políticas, “porque elas têm uma trajetória, um processo no qual entram diferentes elementos e também porque elas emergem a partir de problemáticas que expressam contradições sociais” (GOHN, 2003, p. 48).

Assim, compreende-se que, a forma que esses sujeitos sociais encontraram para fazer o enfrentamento, em busca de atenção e de soluções para os problemas locais devido ao abandono e o descaso do poder público, foi se organizar coletivamente, o que se constituiu na formação de centros comunitários, associações e projetos socioeducativos, o que, na prática, significou um meio instituído, com objetivo de aglutinar forças para se alcançar direitos, contribuindo de forma decisiva em alguns momentos de luta desses moradores quando obtiveram importantes conquistas, destacando-se a participação ativa do Centro Comunitário Bom Jesus, assim como da CBB.

É importante ressaltar as ações de algumas entidades ou de outros grupos coletivos que se direcionam frente às questões que permeiam o cotidiano da vida dos moradores dos bairros; por isso, observa-se que especificamente na área da Perimetral, assumem diferentes formas de participação utilizadas como mecanismo de controle social, na busca de soluções para os conflitos existentes nessa área, assim como na provisão de garantias de políticas públicas que promovam qualidade de vida aos seus moradores.

Portela (2005) diz que a participação popular na gestão urbana, nas políticas sociais, pressupõe instrumentos e mecanismos de controle social, devendo ser assegurada a participação de setores e membros representativos das camadas populares e de seus interesses, em todas as instâncias do poder público, por meio de conselhos paritários, reguladores, fiscalizadores e deliberativos.

De acordo com Pereira (2009), a identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerada fundamental.

Nesse sentido, pode-se entender como atitudes positivas, a participação da sociedade nas políticas implementadas pelo Estado, assim como nos projetos que preveem as melhorias que a população demanda, incluindo-se nessa perspectiva, os projetos de intervenções urbanas implementados nas cidades.

Por isso, o Governo do Estado, ao reiniciar a duplicação da Perimetral, por força dos marcos legais que preveem a inserção da população frente às obras de intervenção urbanística, promoveu três audiências públicas para que a população tomasse conhecimento do projeto e quais seriam os benefícios que a obra de duplicação da via iria proporcionar. Assim, houve, por meio de votação entre os respectivos moradores, a eleição dos representantes para formar a Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO).

Essas representações foram formadas, tendo como objetivo acompanhar o desenvolvimento das obras, com o intuito de garantir que as mesmas sejam executadas de forma a satisfazer as necessidades e os interesses da população local, uma vez que a função destinada à CAO foi a de cumprir o papel de intermediária entre o poder público e os moradores, contribuindo para “amenizar” os conflitos que surgiriam no decorrer da execução do Projeto.

Do ponto de vista governamental, caberia aos representantes comunitários a responsabilidade de municiar os técnicos do Projeto com informações sobre as reivindicações dos moradores e divulgando as mensagens governamentais junto à sociedade.

Entretanto, o papel atribuído à CAO sofreu várias críticas, especialmente, no que diz respeito ao “caráter consultivo”, onde se fazia presente à limitação da participação popular no canal de diálogo previsto entre o poder público e a sociedade na gestão do Projeto.

Ressalta-se que a forma de atuação dessa representação é bastante questionada por parte dos moradores da via, que alegam insatisfação, ou por a mesma não socializar de forma abrangente as informações sobre o andamento da obra, ou por se condicionar às ordens impostas pelo governo. Questionam ainda sobre o processo de escolha dessa comissão, já que alguns moradores relatam não terem participado da ação pública que a formou.

Desse modo, a CAO teve sua origem marcada por diferentes interesses e controvérsias. De um lado, o Estado que defendia a proposta de implementação da política urbana e, de outro, o agente financiador que impôs uma metodologia e um modelo de participação. Nesse jogo de interesses, outros atores se destacaram, como a Frente dos Moradores Prejudicados da Avenida Perimetral (FMPAP), que defendia a participação popular como estratégia para garantir o “direito à cidade”.

A análise do processo de escolha dos representantes comunitários ratifica a intensa participação do Estado que impôs padrões/critérios que não condiziam com a realidade dessas organizações comunitárias, e nem propiciaram um espaço para a discussão e encaminhamentos das reivindicações e propostas dessas mesmas, tornando-se um entrave para a participação popular e um fomento de disputa política nos espaços comunitários.

Vale destacar que, durante a execução da obra, a partir do portão de acesso ao hospital Universitário até o terminal da UFPA, os transtornos materiais causados à população se acentuaram de forma mais evidente, havendo muita reclamação dos moradores, pois a obra provocou várias consequências de ordem material nas residências, causando conflito entre os que reclamavam da forma com que vinha se desenvolvendo a obra e os que estavam satisfeitos.

É importante também ressaltar que não são somente os danos materiais que afligem esses sujeitos, mas também existe a questão da identidade que eles construíram com o lugar, como também dos vínculos construídos por meio de relações de vizinhança que foram estabelecidas entre os mesmos.

Durante a pesquisa, evidenciou-se, ainda, que a presença do Estado, por meio de políticas públicas de cunho assistencialista, orientada e proposta pelo governo estadual, levou ao fortalecimento das práticas de cooptação e clientelismo. Nesse momento, as ações do governo serviram mais como estratégias políticas, do que proporcionaram melhoria da qualidade de vida da população.

A respeito dessa questão, Pereira (2009) destaca que no campo das classes subalternas, há um número considerável de associações de bairros e conselhos comunitários, orientados por

uma concepção de movimento popular, baseado na lógica de colaboração com o Estado e com grupos dominantes locais, os quais reproduzem práticas tradicionais e não democráticas, no interior do movimento, e numa relação com o Estado baseada no favor, no clientelismo.

Cabe enfatizar que, a partir das análises das falas dos moradores nas assembleias realizadas na área, há uma estreita relação dessa representação (da CAO) com os executores da obra, o que leva a indícios de existência de possíveis processos de cooptação, o que compromete a sua participação, bem como de favorecimento de interesses particulares e não coletivos, como deveria ser.

Entre aqueles que demonstraram o descontentamento com relação à obra, destaca-se os moradores que resolveram tomar um posicionamento mais contundente, na exigência de soluções para os problemas ocasionados, fato esse que contribuiu para que se organizassem, paralelamente, para tal enfrentamento, formando, assim, a Frente dos Moradores Prejudicados da Avenida Perimetral (FMPAP).

De acordo com Gohn (2003), os movimentos sociais são ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.), até pelas pressões indiretas.

O processo de organização da Frente dos Moradores Prejudicados da Avenida Perimetral (FMPAP) se deu no decorrer das oficinas de mapeamento de conflitos socioambientais promovido pelo projeto de extensão do Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU), da Universidade Federal do Pará, em conjunto com a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) na respectiva área da Liberdade, que deram visibilidade aos impactos da obra no cotidiano dessa população que desconhecia toda a parte técnica da obra e suas implicações.

Formou-se uma comissão provisória, no sentido de representar os moradores frente aos órgãos responsáveis pela obra, na exigência de soluções e atenção para os problemas que

vinham enfrentando, e, esse foi o primeiro passo dado pela comunidade no que diz respeito ao enfrentamento dos problemas vivenciados.

Assim, foram realizadas várias reuniões, tendo como resultado a realização de duas assembleias, e que contou com a participação de integrantes do PARU/UFPA e da FASE, com a presença de um representante da Faculdade de Direito/UFPA, de integrantes da comissão escolhida, e de um número expressivo dos moradores da Avenida Perimetral, bem como daqueles que moram nas transversais dessa via.

É importante ressaltar que as assembleias realizadas se constituíram em importante mecanismo de interlocução entre os moradores e os representantes da obra para exposição dos problemas decorrentes da implementação do projeto, momento em que foram solicitados esclarecimentos sobre as indenizações, o projeto técnico da obra, o projeto técnico social, os reparos dos prejuízos nas casas, a drenagem das ruas, entre outros.

A FMPAP passou, então, a se articular com os diversos atores sociais envolvidos no Projeto, imprimindo uma nova dinâmica à participação popular, procurando garantir a continuidade da obra, ao mesmo tempo em que fomentaram uma nova racionalidade ao processo organizativo, pautado na eficácia da sua ação e no planejamento de suas estratégias, visando garantir o direito à moradia.

Os novos movimentos sociais constituíram uma novidade no real e nas categorias de representações desse real, levando à revalorização das práticas sociais cotidianas, uma vez que por suas linguagens, lugar onde se manifestavam e valores que professavam, indicavam a emergência de uma nova identidade, a de sujeitos coletivos, constituídos na luta, no enfrentamento dos processos de exclusão social a que estão submetidos. [...] As classes populares se organizam numa extrema variedade de planos, segundo o lugar de trabalho ou de moradia, segundo algum problema específico que as motiva ou segundo algum princípio comunitário que as agrega. Em cada forma de organização se manifesta a obsessiva preocupação com a própria autonomia. Por isso, são muito intermitentes, mutáveis, ágeis, tanto quanto instáveis (SADER, 1988, p. 27/313).

Conforme Oliveira (2001), a população detém o direito de intervir diretamente na organização de seu espaço de vida, em sua cidade. Este é um dos aspectos da luta histórica da população que buscou a integração entre gestão da cidade e democracia. Os instrumentos previstos dão passagem a uma nova cultura política, embasada na complementariedade entre democracia participativa e representativa.

Todavia, a maioria das demandas solicitadas junto aos responsáveis pela obra não foram atendidas, entre as quais se destacam o sistema de microdrenagem, aterramento de áreas alagadas, abastecimento de água com qualidade, esgotamento sanitário, arborização, regularização fundiária, entre outros, exigindo assim que se continue esse processo de luta, reunindo de forma coletiva os moradores da área, no sentido de estabelecer novas estratégias de enfrentamento junto às esferas públicas e privadas, na garantia de que seus direitos sejam reconhecidos e garantidos.

Portanto, entende-se que os direitos de uma gestão democrática e participativa da comunidade, no que se refere às mudanças no meio em que vivem e no seu espaço de moradia, jamais devem ser desconsiderados, visto que são direitos garantidos constitucionalmente como essenciais à sociedade, que precisa pontuar a sua participação no planejamento das ações a serem desenvolvidas no espaço urbano do local onde mora, como, aliás, está expresso no Estatuto das cidades, de acordo com a descrição de Oliveira (2001, p. 16), a seguir:

O Estatuto da Cidade, ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, evidencia que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Conforme enfatiza Harvey (1996), não é possível solucionar os problemas urbanos e os conflitos pelo solo urbano se não for garantida a participação dos cidadãos nos processos de produção e reprodução das cidades, e que o direito à cidade envolve o direito de participar do urbano de forma a atender as necessidades da

massa da população. Então, o direito à cidade passa pela luta dos diferentes grupos sociais pela apropriação e domínio do espaço urbano, a qual gera espaços segregados e formas de resistência.

Essas práticas se materializam nas diversas formas no tecido social como os movimentos sociais, fóruns de debates, democracia participativa e direta, controle social, entre outros. Isso são expressões e canais de participação social presentes na sociedade brasileira que têm como objetivo comum o direito da participação popular na gestão e inclusão de suas demandas nas políticas públicas.

Diante dessas análises, é possível constatar a relação conflituosa entre os sujeitos envolvidos, pois, embora vivam a mesma situação de privação de direitos, possuem visões e formas diferenciadas de participar, mobilizar e reivindicar.

Nesse sentido, a realidade dos moradores da Avenida Perimetral encontra-se nesse patamar, já que grande parte desses sujeitos não possui conhecimentos referentes aos seus direitos e que estão sendo violados; daí a importância da organização coletiva e da assessoria junto aos mesmos, promovendo a capacitação necessária, acumulando conhecimento do direito à cidade, estabelecendo condições para elaborar suas demandas de maneira qualificada, sem, contudo, interferir na sua autonomia enquanto sujeitos sociais independentes.

De acordo com Maricato e Santos Jr. (2006), a defesa da participação, com relação à gestão de segmentos da política urbana – saneamento, habitação e desenvolvimento urbano –, funcionam, no entanto, sem articulação macroestrutural entre esses segmentos. É interessante refletir sobre o direito à cidade e as estratégias de lutas e reivindicações com vistas ao acesso a esse direito no Brasil. A reflexão sobre a história da participação política das classes populares se apresenta por elementos singulares no país.

O atendimento dessas vozes que pulsam por direitos, às vezes de maneira antagônica, por evidenciar os projetos e demandas ao poder público, tanto pela resistência e luta chegando até o extremo que é a violência, em consequência a intimidação respaldada pelo Estado, orientado pela ordem pública. Ademais, no contrassenso disso, essas vozes que clamam por direitos, são despossuídos dos benefícios de uma cidadania efetiva, que lhe dá a oportunidade de reivindicar

e questionar quando se faz pertinente (CRUZ, 2012).

É necessário que se pense a cidade como um lugar em que se estabelecem relações de sociabilidade, interesses, expectativas, mobilidade social e econômica. Dessa forma, a cidade constitui-se como um espaço que aglutina diversos agentes sociais que possuem interesses particulares e constitui-se como um espaço complexo e heterogêneo e que cresce de forma desordenada.

Assim, a necessidade de moradia digna se constituiu como bandeira de luta da população que habita as periferias dos centros urbanos, que reivindica por melhores condições de vida, lutam por moradia digna, saneamento, pavimentação e participação social na elaboração das políticas públicas.

Contudo, a participação social nos processos de transformações estruturais das cidades é limitada, visto que a lógica utilizada pelos agentes que promovem essas intervenções urbanas se concentra na valorização econômica local, para atender as expectativas de expansão do capital imobiliário e circulação de mercadorias. Dessa forma, os investimentos em projetos de melhorias nas cidades não são feitos de forma aleatória, prevendo o retorno maior de tais investimentos.

Essa dinâmica tem submetido as cidades Amazônicas a transformações, que se expressam por meio de um tipo de desenvolvimento urbano que propõe melhorias em infraestruturas e investimentos, sem, contudo, atender as expectativas de melhorias para a maioria da população de suas cidades.

Dessa forma, as lutas sociais têm sido um mecanismo utilizado por movimentos populares para reivindicação de direitos referentes à garantia das demandas, principalmente em áreas de periferia, onde fica evidenciada a falta de atenção do poder público e carência de políticas públicas. Assim, se organizam para o enfrentamento das questões que permeiam o seu cotidiano.

### **À guisa de conclusão**

O processo de urbanização na Região Amazônica revela a face avassaladora do modo de produção capitalista, na qual a necessidade de obtenção de espaços e a transformação dos

mesmos em mercadoria transformam a cidade num palco de luta pelo domínio e pelo poder.

As intervenções urbanísticas demonstram um aprendizado de caráter político dentro do contexto em que se apresenta, onde a tônica de planejamento e gestão da cidade sempre estiveram assentados numa concepção tecnocrática e racionalista com vistas a propósitos bens específicos de desenvolvimento urbano, em geral associado à ideia de modernização da cidade.

A execução do Projeto de Duplicação da Avenida Perimetral é um reflexo desse cenário, que, embora tenha avançado no sentido de desenvolver melhorias na infraestrutura e mobilidade urbana, associada a um processo de ampliação dessa via, tem impulsionado a valorização econômica da área e ocasionado várias consequências para os moradores.

Dentre as consequências sofridas, destacaram-se os remanejamentos, as perdas materiais, a retirada parcial de parte das casas, entre outros. Tais consequências foram determinantes para que parte dos moradores da área tomassem atitudes propositivas, se organizando e formando, assim, a Frente dos Moradores Prejudicados da Avenida Perimetral (FMPAP). Suas estratégias de ações se deram por meio de mobilizações em assembleias, para dar visibilidade aos impactos negativos da obra, na busca de alternativas para as soluções dos problemas e conflitos enfrentados.

Diante desse cenário de prejuízos materiais, a resistência popular necessita legitimar-se por meio de um projeto de maior amplitude, um projeto coletivo evidenciado em bandeiras de lutas, lançando mão de estratégias de articulação política, as quais possam resultar em demandas em longo prazo.

Evidentemente que as correlações de forças se fizeram presentes nesse processo. Se de um lado havia aqueles a favor das reivindicações, por outro havia os que desqualificavam suas ações. E, entre eles, o governo, que alegou que a execução do projeto traria melhoria da qualidade de vida dos moradores, discurso utilizado durante a apresentação do projeto em audiência pública. Por força dos marcos legais, foi formada a CAO Perimetral. Contudo, a forma de atuação dessa representação foi vista, por uma parcela de moradores, com certa desconfiança, pela falta de socialização sobre o andamento da obra, ou

ainda pela estreita relação demonstrada com os executores da mesma.

Embora o histórico de lutas dos moradores da avenida Perimetral seja de confrontos e enfrentamentos para garantia da moradia e de melhorias, muitos de seus moradores não se reconhecem enquanto detentores de direitos. Fato esse que pode ser atribuído às formas de dominação que lhes são impostas, e que lhes priva de exercer sua cidadania plena, impossibilitando uma participação mais ativa e propositiva na defesa de seus interesses. As estruturas dominantes que permeiam a realidade dessas pessoas não permitem que se tornem politizadas para se organizar e reivindicar.

Por isso, a importância de se aglutinarem em objetivos comuns, participando de organizações populares, como associações, centros comunitários, entre outros, o que lhes permite que encontrem alternativas que alterem a sua participação nos vários processos que norteiam o seu cotidiano. São práticas que se materializam nas diversas formas no tecido social, como os movimentos sociais, fóruns de debates, democracia participativa e direta, controle social, entre outros. Isso são expressões e canais de participação social presentes na sociedade brasileira que têm como objetivo comum o direito da participação popular na gestão e inclusão de suas demandas nas políticas públicas.

Diante disso, os movimentos sociais tornaram-se imprescindíveis para a transformação da arena política, como forma de reivindicarem uma melhoria da qualidade de vida, dentro de um quadro de profundas desigualdades sociais e degradação ambiental e das condições de vida.

Ampliar a participação popular nos novos formatos institucionais de gestão tem-se configurado como um importante instrumento para promover a articulação entre os atores sociais e para melhorar a qualidade do processo de tomada de decisão, reconhecendo, desse modo, a capacidade e a potencialidade da própria sociedade civil quanto à indicação dos caminhos que a cidade deveria seguir.

Assim, nos vários processos que permeiam o desenvolvimento urbano nas cidades, a participação popular precisa ser motivada e possibilitada, e, principalmente, garantida e reconhecida, pela sua importância como mecanismo de

participação no controle social das políticas que sejam implementadas.

Isso é um processo que pode estar em permanente construção, estabelecendo novas formas de relação entre o poder público e a sociedade civil, visando a uma nova cultura política, assim como a garantia de seu direito à cidade.

## Referências

AGÊNCIA PARÁ. **Duplicação da Perimetral deve recomeçar em 75 dias**. Belém, 2013. Disponível em: <<http://www.ioepa.com.br/2013/noticias.aspx?id=805>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

ANF – Agência de Notícias das Favelas. **Terra firme: cultura e desafios**. Disponível em: <[www.anf.org.br](http://www.anf.org.br)>. Acesso em: 8 ago. 2016.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentalização**. São Paulo: Veras, 2000.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORGES, Maria Vitória Paracampo. **Cidadania e Direito de Morar: a prática de ocupação coletivas e o movimento de posseiros de “Jaderlândia” – Ananindeua-PA**. 1992. 380f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 1992.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CBB - Comissão de Bairros de Belém. **Revista História de Lutas da CBB**. Belém, 1984.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. **Grandes projetos urbanos, segregação social e condições da moradia em Belém e Manaus**. 2012. 317f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e construção do espaço urbano em Belém: o bairro da Sacramento**. 1994. 164f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1994.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** [Sl.: s.n.], 2008.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais na atualidade**: manifestações e categorias. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

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

\_\_\_\_\_. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, São Paulo: Neru, n. 39, ano 16, p. 48-64, 1996.

\_\_\_\_\_. **A condição pós-moderna**. 2 ed. São Paulo: Loyola, 1993.

IBGE. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, 2017.

\_\_\_\_\_. **Dados sobre o índice populacional do bairro Montese (Terra Firme)**. Belém, 2010. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/app/ANUARIO\\_2011/2\\_01\\_Demografia.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/app/ANUARIO_2011/2_01_Demografia.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2012.

KOSIK, Karel. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEFEBVRE, Henry. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: M. Fontes, 1997.

MARICATO, Ermínia; SANTOS Jr., Orlando. Dossiê: Conferências Nacionais - Uma Política Urbana Participativa. **Teoria e Debate**, n. 66, abr./maio 2006. Disponível em: <http://www3.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antiores/dossiê--conferencias-nacionais-uma-politica>. Acesso em: 24 jan. 2015.

OLIVEIRA, Isabel Cristina de. **Estatuto da cidade, para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM; DUMA, 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2009.

PERRUSO, Marco Antônio. **A temática dos movimentos sociais urbanos no Brasil dos anos 1970/80**. [S.l.:s.n.], 2012.

PORTELA, Roselene de Souza. **Políticas habitacionais em cidades amazônicas**: Belém e São Luís na perspectiva comparativa. 2011. 305f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

\_\_\_\_\_. **Planejamento, participação popular e gestão de políticas urbanas**: a experiência do projeto

de macrodrenagem da bacia do Una (Belém-PA). 2005. 213f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: REVAN; FASE, 2003. P. 11-25.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Aventura urbana**: urbanização, trabalho e meio-ambiente em Belém. Belém: NAEA, 1996.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970/1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

SOLER, Salvador. **Poder local e planejamento participativo**. [S.l. : s.n.], 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. (Coleção Paradidáticos)

TRINDADE Jr., Saint-Clair C. **Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém**. 1997. 192f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1997.

## **Contribuição à crítica da educação sob a égide do capital: reflexões para uma educação emancipatória**

### **Contribution to the critique of education under the aegis of capital: reflections for an emancipatory education**

**Maria Valonia da Silva Xavier\***  
**Alisson Slider do Nascimento de Paula\*\***  
**Frederico Jorge Ferreira Costa\*\*\***

**Resumo:** O presente artigo busca discutir a problemática educativa em relação à sua origem e sua função na sociedade vislumbrando uma educação que possibilite, dentro de suas possibilidades, uma nova forma educativa e econômico-social. Optou-se por um estudo teórico-bibliográfico, buscando a partir de literatura específica debater o fenômeno de modo direto. O método de análise se tratou do materialismo-histórico-dialético, por compreender o fenômeno concreto, isto é, o fenômeno como síntese de múltiplas determinações. Considerou-se que se faz urgente pensar num programa educativo de classe, em que formação intelectual, física, trabalho e política possibilitem elementos significativos para uma formação de enfrentamento. Pensar nesse modelo de educação implica pensar numa práxis político-educativa do professor, num currículo que possibilite atividades emancipatória durante a experiência pedagógica dos alunos, em conteúdos historicamente acumulado pela classe trabalhadora.

**Palavras-chave:** Educação; Capitalismo; Emancipação Humana.

**Abstract:** The present article seeks to discuss the educational problem in relation to its origin and its role in society by envisaging an education that allows, within its possibilities, a new educational and economic-social form. We opted for a theoretical-bibliographic study, searching from the specific literature to debate the phenomenon directly. The method of analysis dealt with materialism-historical-dialectic, by understanding the concrete phenomenon, that is, the phenomenon as synthesis of multiple determinations. It was considered that it is urgent to think of an educational program of class, in which intellectual formation, physics, work and politics provide significant elements for a formation of confrontation. To think about this model of education implies thinking of a political-educational praxis of the teacher, in a curriculum that enables emancipatory activities during the pedagogical experience of the students, in contents historically accumulated by the working class.

**Keywords:** Education; Capitalism; Human Emancipation.

Recebido em: 28/07/2017. Aceito em: 05/06/2018

---

\* Mestranda do Programa de pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (PPGE/UECE); Professora do Município de Fortaleza; E-mail: valonixavier@gmail.com.

\*\* Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (PPGE-UECE); E-mail: alisson.slider@yahoo.com.

\*\*\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (PPGE-UECE); E-mail: frederico.costa@uece.br.

## Introdução

A educação assim como outros complexos sociais contemporaneamente encontram-se em crise. Esta lógica se dá uma vez que as teorias educacionais, no que tange às concepções teórico-metodológicas que a fundamentam, em virtude do novo modelo produtivo não mais baseado nos pressupostos fordista e taylorista, exigem da educação, ou melhor, dos sistemas educacionais e, por conseguinte, das escolas um novo modelo de formação. Este novo modelo produtivo de caráter flexível, descentralizado, pautado nas demandas mais individualizadas, requer uma formação do indivíduo que o possibilite uma maior versatilidade, que apresente resposta em situações diversas, assim, apresentando uma característica de empregabilidade no contexto o desemprego crônico, o que implicará numa nova concepção de educação, sociedade e, conseqüentemente, de ser humano.

A lógica da concorrência mercantil predomina nesse contexto. Os pressupostos que a fundamentam emergem dos organismos internacionais que impõem novos paradigmas como o *aprender a aprender*, bem como o *aligeiramento*, a *flexibilização* e a modalidade de *educação à distância* como possibilidade de ampliação da oferta e qualificação profissional, por meio da expansão do ensino superior e/ou cursos de formação pedagógica.

Este trabalho pretender-se-á analisar a concepção de educação nos marcos do sistema sociometabólico do capital em crise estrutural. Para alcançarmos tal intento, buscará apoio nas discussões feitas por Saviani (2008), Tonet (2012; 2016), Mészáros (2008), Ponce (1986), Felismino (2004) e Freres et all. (2008). Diante da problemática exposta, acredita-se que o campo teórico marxiano poderá auxiliar a compreender com sucessivas aproximações o objeto, uma vez que, segundo Costa (2009, p. 10), “[...] o pensamento de Marx opera em primeiro plano com o que é real, para aferir as questões epistemológicas e metodológicas impostas pelo ser para o seu conhecimento”. Deste modo, será factível o desenvolvimento de uma investigação das determinações histórico-sociais e das leis que regem o movimento do real, tendo consciência de que para Marx e Engels (2007, p. 94) “[...] a observação empírica deve provar em cada

caso particular, empiricamente e sem nenhum tipo de mistificação ou especulação a conexão entre a estrutura social e política e a produção”. Nessa acepção, pretende-se aqui esclarecer que nenhum objeto está isolado do mundo real e da sociedade de classe.

Em acréscimo, a presente pesquisa possui como método de análise o materialismo histórico-dialético que se pretende analisar o objeto em sua totalidade. Trata-se de um estudo de caráter teórico-bibliográfico. Considera-se esse tipo de pesquisa importante, uma vez que toda pesquisa necessita ter um suporte teórico-bibliográfico, pois é através dela que o pesquisador pode ter contato com os principais escritos a respeito de sua temática central.

O presente texto está organizado em três seções. Inicialmente será abordado a origem da educação deste o período primitivo até a modernidade; ademais, analisar-se-á a função que a educação exerce prioritariamente regida pelo capital; por fim, dar-se-á ênfase na explicitação na concepção de educação para a emancipação humana, elencando quais os pressupostos para que essa educação seja factível.

## Origem e concepção de educação

Para Saviani (2008), as origens da educação se confundem com as origens do próprio homem. Ele justifica tal afirmativa expondo que o ser natural é obrigado a produzir sua própria existência e, ao fazer isso, também se constitui enquanto homem, ou seja, diferencia-se dos animais que apenas se adaptam à natureza. Os homens fazem o contrário, pois adaptam a natureza a eles. A esse agir sobre a natureza para modificá-la dá-se o nome de trabalho.

Tonet (2012), ao explicitar sobre a origem e natureza da educação, parte desse mesmo pressuposto: a categoria trabalho é a raiz ontológica do ser social. Em sua análise, discorre que, assim como a linguagem e o conhecimento, a educação é, desde o princípio, inseparável do trabalho, pois este é uma característica eminentemente social, portanto, o indivíduo para efetivá-lo necessita apropriar-se de conhecimentos, habilidades, valores e comportamentos que são comuns ao gênero. Assim sendo, somente com a apropriação dessas qualidades, o indivíduo torna-se parte do

gênero humano. Nesse sentido, é que a educação tem sua função principal:

Podemos dizer que a natureza essencial da atividade educativa consiste em propiciar ao indivíduo a apropriação de conhecimentos, habilidades, valores, comportamentos, etc. que se constituem em patrimônio acumulado e decantado ao longo da história da humanidade, contribuindo, assim, para que o indivíduo se construa como membro do gênero humano e se torne apto a reagir face ao novo de um modo que contribua para a reprodução do ser social, que se apresenta sempre sob uma determinada forma particular (TONET, 2012, p. 81).

Sabe-se que, inicialmente, no modo de produção comunal ou primitivo, não existiam classes sociais, tudo era feito coletivamente, lidavam com a terra e com a natureza relacionando-se com os outros e se educando mutuamente. Ponce (1986, p. 21) assinala que:

Numa sociedade sem classes como a primitiva, os fins da educação derivam da estrutura homogênea do ambiente social, identificam-se com os interesses comuns do grupo, e se realizam igualmente em todos os membros, de modo espontâneo e integral: *espontâneo* na medida em que não existia nenhuma instituição destinada a inculca-los, *integral* no sentido de cada membro da tribo incorporava mais ou menos bem tudo o que na comunidade era possível receber e elaborar.

No entanto, quando o homem se fixa à terra, considerada nesse momento o principal meio de produção, surge então a propriedade privada. A apropriação desta divide os homens em classes: os proprietários e os não proprietários. E a partir desse momento, surge a necessidade de uma educação diferenciada, conforme assinala Saviani (2008, p. 152-153),

Se antes, no comunismo primitivo, a educação coincidia inteiramente com o próprio processo de trabalho, a partir do advento da sociedade de classes, com o aparecimento de uma classe que não precisa trabalhar para viver, surge uma educação diferenciada. E é aí que está localizada a origem da escola. A palavra escola em grego significa o lugar do ócio. Portanto, a escola era o lugar a que tinham acesso as classes ociosas. A classe dominante, a classe dos proprietários, tinha uma educação di-

ferenciada que era a educação escolar. Por contraposição, a educação geral, a educação da maioria era o próprio trabalho: o povo se educava no próprio processo de trabalho. Era o aprender fazendo. Aprendia lidando com a realidade, aprendia agindo sobre a matéria, transformando-a.

A sociedade, agora dividida em classes, deixa de se fundamentar na propriedade coletiva e nos laços de sangue e passa a se fundamentar na propriedade privada impondo o poder do homem pelo homem como forma de legitimar essa apropriação. A educação deixa de ter seus fins implícitos na estrutura da comunidade, ou seja, substituem-se os interesses comuns a todos os membros da comunidade e passa a imperar os interesses distintos individuais que, aos poucos, vão se tornando antagônicos.

Observa-se que, a partir dessa complexificação da estrutura social, certos conhecimentos passam a ser requeridos no desempenho de certas funções como juiz ou chefia. Conhecimentos estes que eram apreciados como fonte de domínio. Ressalte-se que os que eram organizadores tinham maior facilidade para aprender. De acordo com Ponce (1986), os funcionários que representavam os interesses comunais eram eleitos entre os membros da mesma família. Depois, essa eleição foi substituída pela indicação de sucessores feita pelos próprios organizadores, assim, as funções de direção passaram a ser como segredo de um pequeno grupo. Dessa forma: “[...] para os que nada tinham, cabia o saber do vulgo; para os afortunados, o saber da iniciação”. Essas cerimônias “[...] constituem o primeiro esboço de um processo educativo diferenciado, que, por isso mesmo, já não era espontâneo mais coercitivo. Elas representam o rudimento do que mais tarde viria a ser a escola a serviço de uma sociedade de classes” (PONCE, 1986, p. 26-27).

A educação imposta pelos nobres se encarregou de difundir e reforçar privilégios. Com a constituição das classes sociais, a conservação do *status quo* passa a ser um dogma pedagógico e uma educação que responda a esse intento passa a ser julgada a mais adequada. Deste modo, a educação passou a não mais ser exclusivamente voltada para o bem comum, mas para o reforço de manutenção das classes dominantes sobre os dominados.

Seguindo essa esteira analítica, o autor *supra* adverte, ainda, que, com o surgimento da “[...] propriedade privada e a sociedade de classes, aparecem também, como consequências necessárias, uma religião com deuses, a educação secreta, a autoridade paterna, a submissão da mulher e dos filhos, e a separação entre os trabalhadores e sábios” (PONCE, 1986, p. 31). No entanto, ainda faltava uma instituição que além de defender a nova forma privada de adquirir riquezas, também legitimasse e perpetuasse a divisão de classes e o direito de explorar e dominar o que nada possuíam: nasce o Estado. “Instrumento poderoso nas mãos da classe exploradora, o Estado teve no chefe supremo o seu representante e o seu cimo” (PONCE, 1986, p.32).

Historicamente, desde o início da sociedade dividida em classes, a educação tem sido utilizada de forma que perpetuasse a dominação de uma classe (dominante) sobre a outra (dominada), ou seja, a manutenção do *status quo*. No Mundo Antigo, a educação dos nobres, na Grécia, estava inicialmente voltada para o incentivo às virtudes guerreiras, poucos sabiam ler e contar, sendo os jovens proibidos de interessar-se por outros assuntos que não fossem exercícios militares.

Na sociedade feudal, os nobres não estavam preocupados com a instrução, sua única preocupação era aumentar suas riquezas pela violência e pelos saques. Mesmo que soubessem ler e escrever, consideravam tais coisas de mulheres.

O xadrez e a poesia chegaram, no fim das contas, a constituir todos os seus adornos, da mesma forma que a equitação, o tiro com arco e a caça, todas as suas ocupações. A nobreza careceu de escolas no sentido estrito, mas não de educação. Com um sistema parecido a dos efebos da nobreza grega, a nobreza medieval formava os seus cavaleiros através de sucessivas “iniciações”. O jovem nobre vivia sob a tutela materna até os 7 anos, ocasião em que entrava como pajem ao serviço de um cavaleiro amigo. Aos quatorze, era promovido a escudeiro, e nessa qualidade acompanhava o seu cavaleiro às guerras, torneios e caçadas. Por volta dos vinte e um anos, era armado cavaleiro (PONCE, 1986, p. 94).

A sociedade moderna, percorrida por Saviani (2008), trouxe consigo a urgência de generalização da escola, pois era necessário

que a escrita fosse incorporada, algo que, até a Idade Média, era secundário, ou seja, nesse novo momento histórico, para que a sociedade se desenvolvesse, a educação básica deveria ser estendida a todos.

A escola está ligada a este processo, como agência educativa ligada às necessidades do progresso, às necessidades de hábitos civilizados, que corresponde à vida nas cidades. E a isto também está ligado o papel político da educação escolar enquanto formação para a cidadania, formação do cidadão. Significa formar para a vida na cidade, para ser sujeito de direitos e deveres na vida da sociedade moderna, centrada na cidade e na indústria. O que tivemos com este processo? Que a forma escolar emerge como forma dominante de educação na sociedade atual. Isto a tal ponto que a forma escolar passa a ser confundida com a educação propriamente dita. Assim, hoje, quando pensamos em educação, automaticamente pensamos em escola. E por isso que quando se levantam bandeiras em prol da educação, o que está em causa é o problema escolar (SAVIANI, 2008, p. 157).

Faz-se necessário pontuar que, nessa generalização da educação escolar, não se pode cometer o erro de pensar que ela seria igual para as classes, não era o que ocorria. Nesse momento, também se percebe uma diferenciação da escola para os ricos, com uma formação intelectual, e para as massas algo que se limitava à escolarização básica para desenvolver habilidades essenciais para o processo produtivo.

Na sociedade burguesa, com o advento do Renascimento, a educação se propunha a formar homens de negócios que também fossem cultos cidadãos e hábeis diplomatas (PONCE, 1986). É lícito frisar que, no contexto atual, faz-se a equiparação quase que inconscientemente entre escola e educação. O conjunto social está tão submerso nesse contexto de escolarização que tende a identificar – em grande medida – a educação como processo de escolarização formal. Na verdade, a educação escolar virou referência em educação, como modelo correto.

Apoiando-se na concepção marxiana, compreende-se que a função da educação deve ser de possibilitar ao indivíduo tornar-se membro do gênero humano, tendo como pressuposto a

sua apropriação dos conhecimentos acumulados construídos pela humanidade. Assim:

[...] o processo de o indivíduo singular tornar-se membro do gênero humano passa pela necessária apropriação do patrimônio – material e espiritual – acumulado pela humanidade em cada momento histórico. É através dessa apropriação que este indivíduo singular vai se constituindo como membro do gênero humano. Por isso mesmo, todo obstáculo a essa apropriação é um impedimento para o pleno desenvolvimento do indivíduo como ser integralmente humano (TONET, 2012, p. 77).

Comunga-se com a ideia de Saviani (2008) ao entender que a educação é ampla e que acontece em diversos espaços:

Educa-se, por exemplo, através dos sindicatos, dos partidos, das associações dos mais diversos tipos, através dos clubes, do esporte, dos clubes de mães. Educa-se através do trabalho, através da convivialidade do relacionamento informal das pessoas entre si. Daí se considera que a escola é uma entre essas muitas formas de educar e não é a que tem maior peso (SAVIANI, 2008, p.158).

Mészáros (2008) concorda com tal afirmativa ao indicar que o processo de aprendizagem, nessa concepção ampla de educação, no sentido de aprendizagem contínua, dar-se-á fora das instituições formais e ressalta que esses espaços, felizmente, não são controlados e manipulados de imediato pela estrutura formal, legalizada e sancionada. Todavia, no interior das relações estranhadas do sociometabólico do capital todos os espaços estão sob o julgo capitalista. No entanto, a complexa realidade dialética possibilita avanços positivos a partir de experiências emancipadoras.

A não apropriação dos conhecimentos construídos pela humanidade é, pois, um impedimento para que o indivíduo se torne integralmente humano. A sociedade capitalista, com suas contradições, não possibilita que essa formação integral se viabilize. Destaque-se até mesmo os indivíduos que fazem parte das camadas sociais privilegiadas também têm sua formação comprometida nesse tipo de sociabilidade, conforme Tonet (2012, p. 92):

[...] a propriedade privada, com a divisão do trabalho, também deu origem ao fenômeno

da alienação, do qual participam não apenas os explorados, mas também os exploradores. Os explorados, por motivos óbvios. Os exploradores, porque o seu acesso à riqueza acumulada pressupõe uma relação que reduz à desumanização a maior parte da humanidade. Além disso, porque a divisão do trabalho faz com que eles mesmos sejam levados a privilegiar o lado espiritual e a menosprezar a atividade que é o fundamento por excelência do ser social, que é o trabalho. Por tudo isso, a formação dos próprios exploradores não pode deixar de ser unilateralizante e, de certa maneira, deformada.

O autor reitera a fragilidade da sociedade capitalista em oferecer uma educação para a formação integral do ser humano, segundo ele:

[...] na sociedade burguesa é proclamada a igualdade de todos os homens por natureza. O que significa que, em princípio, todos eles deveriam poder ter acesso ao conjunto do patrimônio humano. No entanto, como isso, de fato, não é possível (justifica-se essa impossibilidade pela desigualdade que resultaria da livre iniciativa, expressão do inato egoísmo humano), a dissociação entre discurso e realidade efetiva impõe-se como uma necessidade. Proclama-se o direito de todos a uma formação integral. Mas, de um lado, a maioria é excluída do acesso aos meios que possibilitariam essa formação e, de outro, essa mesma formação é definida privilegiando os aspectos espirituais: formação moral, artística, cultural, intelectual.

Nesse sentido, é indispensável debruçar-se acerca da educação sob a égide do capital, no contexto de crise estrutural, é o que se pretende na seção seguinte.

### **Educação sobre a égide do capital**

A educação em sentido geral tem, nas sociedades de classes, funções voltadas predominantemente para a reprodução e legitimação da ordem social vigente, as quais visam contribuir para a produção das subjetividades requeridas pelas relações sociais dominantes, sem que a este papel seja redutível, fato este já bastante analisado. Entre os mecanismos de que se serve a classe dominante para reproduzir o que está posto, a educação - seja formal ou informal, sistemática ou assistemática – é uma forte aliada,

contribuindo para a formação das posturas que concorrem para a adequação e a aceitação dos indivíduos à estrutura social, assim como, contraditoriamente, instrumentaliza aqueles que podem vir a criticar e questionar a própria realidade social.

No entanto, na sociabilidade burguesa na qual é apregoada a igualdade natural dos seres humanos, a educação deveria ser integral de forma que todos os indivíduos pudessem ter acesso a ela e a toda riqueza cultural/intelectual, no entanto não se percebe isso na realidade. Embora o discurso seja o da educação integral e de qualidade para todos, a realidade opera no sentido de reforçar o dualismo educacional por sobre as desigualdades sociais, efetivando na prática a máxima segundo a qual cada um que se dedique a aprender aquilo para qual a natureza chama. Noutras palavras, tal fundamento está presente, de modo singular, em toda sociedade de classe: educação para desenvolver todos os aspectos da personalidade humana, os físicos, os intelectuais, os estéticos, os espirituais para a elite; e preparação para o mercado de trabalho para a grande massa da população. O direito de todos à educação é universal, contudo esse princípio não se efetiva universalmente.

Por sua natureza, a sociedade burguesa está assentada em uma contradição insanável. A forma do trabalho, que lhe dá origem – a compra-e-venda de força de trabalho – leva à produção da desigualdade social. Esta é uma determinação insuperável nos limites da sociedade burguesa. Não há como impor ao capital uma outra lógica que não seja a da sua auto-reprodução através da exploração do trabalho. Por outro lado, a reprodução do capital exige, também, e ao mesmo tempo, a instauração da igualdade formal. Capitalistas e trabalhadores são livres, iguais e proprietários e assim têm que ser para que o capitalismo se reproduza (TONET, 2012, p. 82).

Em acréscimo, no discurso existe igualdade, ou seja, na esfera da formalidade, no entanto, na esfera da realidade, existe a desigualdade real. No campo do discurso, a educação é integral e para todos, mas, no real, ela é inviabilizada pela própria contradição da sociabilidade capitalista. Assim, a educação no contexto da sociedade capitalista “torna-se um *locus* privilegiado para a reprodução das relações sociais alienadas”

(FRERES; RABELO; MENDES SEGUNDO, 2008 p. 2). Assim:

A educação no sistema capitalista corresponde a uma educação voltada para atender às necessidades do capital em seu processo de expansão e acumulação ampliada. Produção da riqueza e homens são postos, sob o capital, numa relação invertida: não é a produção da riqueza material que está a serviço dos homens, mas o contrário: o que se produz não é para a coletividade, mas para alguns que se tornaram historicamente proprietários dos meios de produção e de subsistência. Estes buscam, em nome de um suposto desenvolvimento econômico, decidir quais os destinos da sociedade, bem como ela deve ser organizada, como deve pensar, como deve agir (FRERES; RABELO; MENDES SEGUNDO, 2008, p. 3).

A educação, poderoso instrumento para a formação dos indivíduos, na sociedade capitalista, continua sendo instrumento de reprodução dos interesses das classes dominantes de forma ainda mais perversa porque, na aparência, apresenta uma formação de boa qualidade para todos quando, na essência, isso é apenas uma falácia (TONET, 2012). Nas palavras de Freres, Rabelo e Mendes Segundo (2008, p. 04):

[...] a educação transformou-se num lugar propício para a preparação para o trabalho, ou melhor, uma ocupação – além de servir para a inculcação ideológica nas subjetividades dos trabalhadores dos valores e ideias da classe dominante. No caso dessa sociedade, a educação vem servindo, predominantemente, como um espaço para a preparação para o trabalho explorado, alienado.

Nesse sentido a educação “[...] foi ‘privatizada’, isto é, organizada, em seu acesso em seus conteúdos e formas, de modo a estar subsumida aos interesses das classes dominantes” (TONET, 2016, p. 173). Assim:

O acesso de todos a um determinado nível de conhecimento e de comportamento é imprescindível para a reprodução da própria sociedade capitalista. Não só os burgueses precisam ser preparados para dirigir a sociedade, mas também os trabalhadores precisam de um determinado nível de conhecimento e de comportamento para que o sistema capitalista possa funcionar. A preparação da força de

trabalho não pode se dar, como nos modos de produção anteriores, apenas no interior do próprio processo de trabalho. Além disso, a forma particular de sociabilidade capitalista, que se articula desigualdade social com igualdade formal, implica, por parte de todos e, portanto, também dos explorados, a adesão a esta forma de sociedade, sem que, para isso, tenha que ser utilizada, rotineiramente, a violência direta. Esta não deixará de existir, mas, apenas em determinados casos e, muitas vezes, como último recurso (TONET, 2016, p. 174).

No contexto das relações antagônicas entre as classes sociais, o papel diferenciador e seletivo da educação se evidencia na profunda heterogeneidade entre os dois tipos de sistema educacional: um, de má qualidade e público, para os pobres; outro, com mais e melhores recursos materiais e humanos, privativo aos que podem bancar. Produz-se de tal distinção o conformismo quanto ao fracasso escolar dos alunos procedentes das camadas trabalhadoras que os faz mergulharem em um sentimento de humilhação, incapacidade e inferioridade, assim como se produz, no outro polo em que se encontram os bem-nascidos, o sentimento de superioridade de classe.

Frente a essa realidade, enquanto os filhos dos “de cima” se preparam para ocupar os importantes cargos dirigentes, os filhos dos “de baixo” preparam-se, com um ensino insuficiente, para, majoritariamente, ocupar cargos e tarefas desvalorizados socialmente. Assim, no sistema capitalista, a educação serve para atender às necessidades do capital em seu processo de expansão e acumulação. A escola para a classe trabalhadora, na ótica dos interesses das classes dominantes, nada mais seria do que um espaço voltado para a preparação para o mundo do trabalho; para o desenvolvimento das competências e das atitudes por ele requeridos; para a formação de trabalhadores produtivos e subservientes.

No entanto, é necessário perceber que, a educação formal não seria uma força ideologicamente primária, ou seja, que teria o poder forte para a manutenção do sistema, mas também por si só não será capaz de fornecer alternativas emancipatórias radicais ao capital.

Para Tonet (2012), é impossível a efetivação de uma educação integral em que se leve em

conta o ser humano nessa sociedade desumana e contraditória. O que é possível, então, segundo ele? Apenas atividades educativas que estejam inseridas na luta pela transformação radical da sociedade. Nesse sentido, contribuir com uma educação emancipatória, na atualidade, só pode ter o significado de formar indivíduos comprometidos com um novo tipo de sociabilidade para além do capital.

Na sociedade de classes, a educação foi organizada em seus conteúdos e métodos de forma que pudesse atender aos interesses da classe dominante. Ressalte-se que, conforme se pode perceber, a educação, em seu sentido restrito, tem atendido a essa indicação desde seus primórdios. Nesse sentido, as desigualdades sociais eram aceitas como naturais e eram vistas como algo inquestionável. Em uma sociedade de classes, o interesse dominante será sempre o *pólo* dominante da estruturação da educação, ou seja, a educação atuará de forma a impedir a ruptura com a ordem social estabelecida, tendo um caráter conservador em sua predominância.

Quem organiza a educação é, em última instância, o Estado e este, por mais que, em sua concretude, seja resultado da luta de classes, em sua essência, nunca deixa de ser um instrumento de defesa dos interesses da burguesia. Isto significa que não só o acesso, mas também as formas inclusive os conteúdos a serem transmitidos serão, de alguma forma, e sem que isso implique intencionalidade manifesta, clivados no sentido de favorecer a reprodução da sociedade burguesa. Todos os conhecimentos, ideias, valores, comportamentos e habilidade serão, de alguma forma, postos a serviço da continuidade da sociedade burguesa (TONET, 2016, p. 175).

Sobre a educação, Mészáros (1981, p. 260) salienta: “Nenhuma sociedade pode perdurar sem seu sistema de educação próprio [...] a questão crucial, para qualquer sociedade é reprodução bem sucedida desses indivíduos, cujos “fins próprios” não negam as potencialidades do sistema de produção predominante”. Para o autor, a educação tem duas funções principais numa sociedade capitalista: “[...] (1) a produção das qualificações necessárias ao funcionamento da economia, e (2) a formação de quadros e a elaboração dos métodos para controle político” (MÉSZÁROS, 1981, p. 273).

Como dito acima, no sistema capitalista, a educação serve para atender às necessidades do capital em seu processo de expansão e acumulação. Portanto, a educação formal:

[...] está profundamente integrada na totalidade dos processos sociais, e mesmo em relação à consciência do indivíduo suas funções são julgadas de acordo com sua razão de ser, identificável na sociedade como um todo. [...] O sistema educacional formal da sociedade não pode funcionar de acordo com cada estrutura educacional geral [...] a crise das instituições educacionais é uma crise da totalidade dos processos dos quais a educação formal é apenas uma parte (Mészáros, 1981 p. 272).

Sader (2008, p. 15), ao prefaciá-lo livro *A educação para além do capital*, ressalta que a educação se tornou instrumento dos estigmas da sociedade capitalista, ou seja, “[...] tornou-se peça de um processo de acumulação de capital e de estabelecimento de um consenso que torna possível a reprodução do injusto sistema de classes. [...] agora é mecanismo de perpetuação e reprodução desse sistema”.

Assim, para Mészáros (2008, p. 44), a questão central é que o capital necessita assegurar que cada indivíduo internalize como próprias as metas de reprodução; a educação, então, funciona no sentido de garantir os parâmetros reprodutivos; mesmo que os indivíduos não participem das instituições formais, também devem ser induzidos a uma aceitação passiva dos “[...] princípios reprodutivos orientadores dominantes na própria sociedade adequados a sua posição na ordem social, e de acordo com as tarefas reprodutivas que lhe foram atribuídas”.

A sociedade capitalista resguarda com vigor não apenas seu sistema de educação contínua, mas simultaneamente também de doutrinação permanente, mesmo quando a doutrinação que impregna tudo parece ser o que é, por ser tratada como uma ideologia vigente “consensualmente internalizada” como sistema de crença positivo compartilhado de maneira legítima pela “sociedade livre” estabelecida e totalmente não objetável. Ademais o que torna as coisas ainda piores é que a educação contínua do sistema do capital tem como cerne asserção de que a própria ordem social estabelecida não precisa de nenhuma

mudança significativa (MÉSZÁROS, 2008, p. 82).

A ideologia dominante é tão forte e inconscientemente introjetada no sujeito que parece impossível pensar sobre outro tipo de sociabilidade bem como a aceitação da realidade como tal se apresenta como única alternativa. O grave e incorrigível defeito do capital consiste na alienação de mediações de segunda ordem como o Estado, pois o capital não sobreviveria sem estas que impõem uma forma alienada de mediação.

Nesse sentido:

A alternativa concreta a essa forma de controlar a reprodução metabólica social só pode ser a automediação, na inseparabilidade do autocontrole e da autorrealização através da liberdade substantiva e da igualdade, numa ordem social reprodutiva conscientemente regulada pelos indivíduos associados. É também inseparável dos valores escolhidos pelos próprios indivíduos sociais, de acordo com suas reais necessidades, em vez de lhes serem impostos- sob a forma de apetites totalmente artificiais, pelos imperativos reificados da acumulação lucrativa do capital, como é o caso de hoje. Nenhum desses objetivos emancipadores é concebível sem a intervenção ativa da educação, entendida na sua orientação concreta, no sentido de uma ordem social que vá além dos limites do capital (Mészáros, 2008, p. 72-73).

Ainda para este autor, o que deve ser combatido e alterado radicalmente é todo o sistema de internalização em suas dimensões visíveis ou ocultas, ou seja, romper de forma real com a lógica do capital na área da educação. Nessa lógica, “[...] não pode haver uma solução efetiva para a autoalienação do trabalho sem que se promova, conscientemente, a universalização conjunta do trabalho e da educação” (MÉSZÁROS, 2008, p. 67).

Apesar de existir uma classe dominante que se utiliza de todas as formas para continuar dominante, não podemos pensar que isso se dá de forma tranquila, ao contrário, existe o antagonismo de classe que implica, dentre outras coisas, no surgimento de propostas diferentes das conservadoras, com valores, fundamentos e objetivos distintos e que buscam uma forma de educação que vá além da sociedade já instaurada.

É impossível romper com esse sistema sem a intervenção efetiva da educação concebida em seu sentido amplo, não restrito à escola, mas em todos os aspectos em que ela ocorre, pois “[...] a aprendizagem é a nossa própria vida, desde a juventude até a velhice” (PARACELSO *apud* MÉSZÁROS, 2008, p. 27). [...] “É por isso necessário romper com a lógica do capital se quisermos completar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente” (MÉSZÁROS, 2008, p. 27).

Diante da exposição feita sobre a educação no contexto da sociabilidade capitalista, a pergunta sobre o que deve ser feito para que possa ser alcançado outro patamar de educação radicalmente novo e que possa propiciar o acesso ao conhecimento a todo indivíduo humano surge inevitavelmente. Mészáros (2008) vai advogar que a educação tem uma contribuição inquestionável, especialmente em seu sentido amplo: para ele, a educação “[...] pode e deve ser articulada adequadamente e redefinida constantemente no seu inter-relacionamento dialético com as condições cambiantes e as necessidades de transformação social emancipadora e progressista em curso” (p. 76).

A educação, ainda que tenha muitos limites, pode dar uma contribuição, atuando a contrapelo da história, favorecendo os meios para tornar possível o desvelamento das determinações econômicas e políticas subjacentes à realidade social e municiando o movimento social organizado de caráter revolucionário com os requisitos intelectuais necessários para aumentar a capacidade e o vigor requeridos para uma crítica ao capitalismo.

### **A educação para emancipação humana**

É inicialmente necessário conceituar o que se entende por emancipação humana e qual sua finalidade. Na esteira marxiana, Tonet (2012) compreende por emancipação uma forma de sociabilidade para além do capital, na qual os seres humanos serão livres, ou seja, o controle sobre a produção da riqueza material será livre, consciente, coletiva e universal. Liberto da exploração do homem pelo homem, os indivíduos poderão desenvolver as suas potencialidades. Uma forma superior e mais elevada de sociabilidade e liberdade humana.

As atuais formas dominantes de internalização consolidadas a favor do capital e legitimadas pelo sistema educacional vigente nos levam a crer que a função da educação na atualidade é de induzir os indivíduos a um conformismo e a subordinação exigidos pelo próprio capital. Freres, Rabelo e Mendes Segundo (2008, p. 07), compreendem que, na sociedade capitalista:

É função da educação também propiciar a capacitação e as competências dos indivíduos ao mercado de trabalho. Nesse aspecto, não interessa uma educação que proporcione uma formação sólida e que tenha como base a transmissão dos conhecimentos construídos pela humanidade ao longo de seu desenvolvimento histórico. O que interessa é uma educação voltada aos interesses do capital e que mantenha os trabalhadores presos às rédeas do sistema, visto que sua formação deve possibilitar uma postura crítica e criativa frente ao mundo. Em outras palavras, os indivíduos devem ser formados para aprenderem a criar uma forma de continuar sobrevivendo num mundo que os joga na miséria.

A necessidade de uma educação que possa a romper com essa lógica do capital é urgente. Apesar de a educação ter esse caráter conservador, vale lembrar que nela há lutas que nos permitem, mesmo que minimamente, avançar quanto à criação de “[...] uma proposta de educação emancipadora que só pode ser explicitada em elementos gerais, mas nunca como um conjunto sistematizado” (TONET, 2012, p. 82).

A partir disso é que o referido autor declara que não se pode ter a fantasia de que poderemos estruturar uma educação emancipadora como conjunto sistematizado, pois, sob o capital, só são possíveis atividades emancipatórias e não uma educação para a emancipação humana. Uma vez que há disputas antagônicas entre as diferentes perspectivas (conservadora e emancipadora):

Por isso mesmo, e considerando os interesses mais profundos, sem dúvida interessa à perspectiva do trabalho a apropriação, o mais ampla, sólida e profunda possível deste patrimônio humano e do que há de mais rico e sólido nele, por parte de todos os indivíduos. Quanto mais rico o indivíduo, mais rico o gênero e os outros indivíduos e vice-versa. O mesmo não se pode dizer da perspectiva do capital. É de sua natureza não apenas limitar

o acesso quanto ao número de pessoas, mas também quanto à qualidade do conteúdo, tendo sempre em vista que o objetivo último – imposto pela sua própria lógica interna – não é a realização plena de todos os indivíduos e, pois, do gênero humano, mas a sua própria reprodução (TONET, 2016, p.82).

No contexto de crise estrutural do capital<sup>1</sup>, como a educação pode contribuir para a emancipação humana? Tonet (2012) assinala alguns requisitos para que se possam desenvolver algumas ações nesse sentido. Inicialmente, ele acredita que para pensar em uma educação emancipatória é necessário:

[...] a nosso ver, o primeiro destes requisitos é o conhecimento sólido e profundo da natureza da emancipação humana, que é o fim que se pretende atingir. [...] A importância desta fundamentação, que só pode ser adquirida através de um estudo sério, salta aos olhos quando lembramos que entre as ideias hoje dominantes não há nenhuma menção à emancipação humana. [...] Isto porque, a todo momento, o educador está fazendo escolhas fundadas – consciente ou inconscientemente – em valores. Embora dentro de certos limites, é ele que elabora programas, escolhe métodos, procedimentos, textos, livros etc. Tudo isto responde, sempre, a determinadas concepções. Que valores orientam essas escolhas, essa é a grande questão. Orientar as atividades para a construção de indivíduos efetivamente livres (ressalte-se que a luta, coletiva, por essa sociabilidade é um componente essencial) ou para a formação de cidadãos, mesmo que críticos? Nesse momento, a criatividade pessoal tem uma enorme e decisiva importância. Porque não existem modelos, não existem receitas. É preciso, a partir daqueles parâmetros gerais, e analisando sempre a situação concreta, encontrar os meios práticos que articulem estes dois momentos. Em resumo: o domínio sólido a respeito do fim não garante uma atividade educativa emancipadora. Mas a ausência dele muito contribui para o desnorreamento desta atividade (TONET, 2012, p. 83-84).

O autor destaca o educador como alguém que tem poder de decisão; conscientemente ou não, faz escolhas fundadas em seus valores. A existência do conhecimento sobre o que queremos contribuir para a garantia de atividades educativas emancipadoras.

Um segundo requisito – igualmente importante – é o conhecimento do processo histórico real, em suas dimensões universais e particulares, pois o processo educativo se desenvolve em um mundo historicamente determinado e em situações concretas. É preciso conhecer, pelo menos em linhas gerais, o processo histórico humano e especialmente a realidade do mundo atual (capitalista), a lógica do capital que o preside e a natureza da crise em que está mergulhado o mundo, hoje. Afinal, a educação é uma parte dessa totalidade complexa que é o conjunto da sociabilidade (TONET, 2012, p. 84).

Nessa citação está expressa uma das características do marxismo: o conhecimento do real. É através da realidade que podemos pôr à prova todas as questões científicas e filosóficas. Se elas não são comprovadas no campo do real, então não podem ser caracterizadas como existentes, verdadeiras. Convém lembrar que operamos no concreto, no campo da materialidade. Por isso é tão necessário o conhecimento da realidade, do material. A emancipação só será possível com o conhecimento apropriado do processo histórico, da natureza da sociedade capitalista e suas especificidades. “Um terceiro requisito está no conhecimento da natureza essencial do campo específico da educação. Este conhecimento é necessário para evitar que se atribuam à educação responsabilidades que não lhe são próprias” (TONET, 2012, p.84).

É necessário conhecer a educação em suas especificidades, um dos maiores problemas da atualidade da educação é a enxurrada de demandas que ela incorpora e que não são suas funções primordiais nem principais, deixando a principal função, o ensinar, comprometida por abarcar tantas atribuições.

Um quarto requisito consiste no domínio dos conteúdos específicos, próprios de cada área do saber. Tanto daqueles que integram as ciências da natureza, quanto daqueles que abrangem as ciências sociais e a filosofia.

<sup>1</sup> A partir da compreensão de Mészáros (2008), compreende-se que a atual crise não é mais de ordem cíclica tampouco conjuntural, já que esta se caracteriza como sendo de ordem global com implicações na produção, consumo e circulação/distribuição/realização e se evidencia também pelo encontro do sistema com seus limites absolutos.

Sem esse domínio, de nada adiantaria, para as classes populares, que o educador tivesse uma posição política favorável a elas, pois a efetiva emancipação da humanidade implica a apropriação do que há de mais avançado em termos de saber e de técnica produzidos até hoje (TONET, 2012 p. 84-85).

Além de saber o que é realmente específico da educação, é necessário saber, conhecer e dominar os conteúdos específicos de cada área do conhecimento, a emancipação somente será efetivada se tivermos direito de acesso a todos os conhecimentos produzidos pela humanidade.

Um quinto e último requisito para uma prática educativa emancipadora encontra-se na articulação da atividade educativa com as lutas desenvolvidas pelas classes subalternas, especialmente com as lutas daqueles que ocupam posições decisivas na estrutura produtiva. Certamente, não cabe à educação a tarefa de liderar a construção de uma nova sociedade. Contudo, ela pode dar uma contribuição importante na medida em que desperte e fundamente as consciências para a necessidade de uma transformação revolucionária e, ao mesmo, tempo, transmita o que de mais avançado existe em termos de conhecimento (TONET, 2012, p.85).

A educação pode auxiliar na chegada a uma sociedade emancipada, no entanto, não cabe a ela a tarefa de liderar a construção desta nova sociedade, mas, com certeza, ela pode ser articuladora, fazendo uma conexão com a classe trabalhadora, a classe que produz a riqueza da sociedade e os despertando para uma consciência e desejo de transformação radical da ordem social estabelecida pelo capital. Nas palavras de Felismino (2004, p. 29): “[...] as práticas educativas, ao mesmo tempo em que se articulam na e pela reprodução das relações sociais capitalistas, trazem a possibilidade histórica da transformação do ser e a possibilidade de contribuir para a transformação da realidade social”.

Em acréscimo, é perceptível os limites de uma educação emancipadora nessa sociedade no sentido de que, historicamente, a sociedade foi dividida em classes, os meios de produção se tornaram propriedade privada, o homem foi explorado pelo homem e o trabalho foi dividido para contribuir com a alienação. A educação, na sociedade de classes, é predominantemente

reprodutora das desigualdades e dos valores dominantes, mas é certo, também, que possui a margem de contradição que possibilita a atuação num espaço contra-hegemônico de transformação social dada a sua autonomia relativa.

A forma de trabalho capaz de eliminar a exploração do homem pelo homem foi designada por Marx como trabalho associado e explicado por Tonet nos seguintes termos:

[...] ‘trabalho associado’ ou ‘associação livre dos produtores livres’. Uma forma de trabalho que se caracteriza pelo domínio livre, consciente e coletivo dos produtores sobre o processo de produção e distribuição da riqueza. Na medida em que todos trabalhem, segundo as suas possibilidades, e possam apropriar-se daquilo de que necessitam, segundo as suas necessidades, estará posta a matriz para a justa articulação entre espírito e matéria, subjetividade e objetividade. O trabalho, voltado para o atendimento das necessidades humanas e não para a reprodução do capital, se transformará, nos limites que lhe são próprios, numa real explicitação das potencialidades humanas (TONET, 2012, p.80).

Acredita-se que com essa forma de trabalho será possível a todos o acesso à riqueza espiritual e material, bem como o autodesenvolvimento do ser humano. Nessa acepção, a contribuição para uma educação integral tem uma representação de formar indivíduos nos aspectos teóricos e práticos para a construção de uma forma de sociabilidade nova, que possibilite uma formação plena do ser social.

### Considerações Finais

A educação possui o papel fundamental de tornar o indivíduo parte do gênero humano. Como o homem não nasce humano, mas vai se humanizando ou desumanizando conforme as experiências vividas em seu cotidiano, pode-se, assim, constatar que a educação tanto no seu sentido *lato* (família, sindicato, associações, religião, etc.) quanto em seu sentido *stricto* (escolar) darão base para que esse indivíduo consiga torna-se membro do gênero humano. Todavia, no interior da sociedade em que rege as relações estranhadas, pensar em atividades que catalisem uma práxis emancipadora põe-se na ordem do dia.

Se o indivíduo tem acesso apenas a uma pequena parte, ou quase nada, da riqueza cultural e material produzida pela humanidade intui-se que seu processo de humanização será deformado. Na sociedade capitalista, cuja principal característica é a desigualdade social, não se pode esperar que os indivíduos consigam ser plenos em seu processo de tornarem-se humanos. Haverá sempre uma deformação, nos indivíduos abastados, essa deformação pode ser percebida pelo fato de que eles compreendem essa desigualdade social como algo “normal” e nos menos abastados por sua incapacidade de apropriação de todas as objetivações humanas, uma vez que o acesso lhes é negado.

Sendo assim, é necessário pensar num programa de educação em que se porte, criticamente, diante do metabolismo social do capital. Um programa em que formação intelectual, física, trabalho e política possibilitem elementos significativos para uma formação de enfrentamento. Pensar nesse modelo de educação implica pensar numa práxis político-educativa do professor, num currículo que possibilite atividades emancipatória durante a experiência pedagógica dos alunos, em conteúdos historicamente acumulado pela classe trabalhadora. Nessa acepção, reivindicar uma educação compromissada com a formação humana é uma das pautas urgentes para se pensar numa transição para além do capital.

## Referências

COSTA, Frederico Jorge Ferreira. **A natureza ontológica do pensamento de Marx**. Revista eletrônica a arma da crítica. Ano 1. Número 1. Janeiro, 2009.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. 1ª ed. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2007.

FELISMINO, Sandra Cordeiro. A pesquisa na formação do educador. In **trabalho, educação e luta de classes: a pesquisa em defesa da história/** Suzana Vasconcelos Jimenez e Jackline Rabelo (organização)... [et al] – Fortaleza, CE: Brasil Tropical, 2004.

FRERES, Helena de Araújo, RABELO, Jackline, MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. **O papel da educação na sociedade capitalista: uma análise onto-histórica** In Anais V Congresso Brasileiro de História da Educação. O ensino e a pesquisa em história da educação. São Cristóvão: Universidade

Federal de Sergipe; Aracaju : Universidade Tiradentes, 2008. Disponível em: <[http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe\\_2008/trabalho\\_completo.php?id=932](http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe_2008/trabalho_completo.php?id=932)>. Acesso em: 01 mai. 2017.

MÉSZÁROS, István . – **Marx A Teoria da Alienação**. Rio de Janeiro: Zahar. 1981.

\_\_\_\_\_. **A educação para além do capital**. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes**. Tradução de Jpsé Severo de Camargo Pereira. 6ª ed. São Paulo: Cortez Editora: Autores Associados, 1986.

SADER, Emir. Prefácio in: **A educação para além do capital**. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2008

SAVIANI, Dermeval. **O trabalho como princípio educativo frente as novas tecnologias**. In novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar. Organizadores Celso João Ferreti [et al] 10ª ed. Petrópolis , RJ: Vozes, 2008

TONET, IVO. **Educação contra o capital**. 2ª. ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

\_\_\_\_\_. **Educação contra o capital**. 3ª ed. Maceió: coletivo Veredas, 2016.

## O direito à educação escolar indígena intercultural e bilíngue do povo Kaingang do Vale do Taquari/RS<sup>1</sup>

### The right to indigenous school education intercultural and bilingual of the Kaingang people of the Vale do Taquari/RS

Fabiane da Silva Prestes\*

Luís Fernando da Silva Laroque\*\*

**Resumo:** Atualmente, os Kaingang representam a maior população indígena do Brasil Meridional, somando aproximadamente trinta e sete mil indivíduos. Este grupo indígena distribui-se entre quatro estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo. As três terras indígenas em análise estão localizadas no Vale do Taquari, na região centro-leste do Rio Grande do Sul: *Jamã Tÿ Tãnh*, em Estrela; *Foxá*, em Lajeado; e *Pó Mág*, em Tabaí. O objetivo deste estudo é refletir a respeito de temas de interculturalidade, educação e transmissão de conhecimentos tradicionais do povo Kaingang, no contexto do direito dos indígenas de manterem sua língua, cultura e tradição. Trata-se de um estudo empírico com abordagem qualitativa, de natureza exploratória, cujos procedimentos metodológicos consistem em revisão bibliográfica; pesquisa realizada em parceria com os indígenas Kaingang por meio da história oral; entrevistas; elaboração de diários de campo e registros fotográficos.

**Palavras-chave:** Direitos humanos; educação bilíngue; interculturalidade.

**Abstract:** Today the Kaingang represent the largest indigenous population in Southern Brazil, totaling approximately thirty-seven thousand individuals. This indigenous group is distributed among the four Brazilian states: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná and São Paulo. The three indigenous lands in analysis are located in the Vale do Taquari (central-eastern region of Rio Grande do Sul), are: *Jamã Tÿ Tãnh*, Estrela, *Foxá*, Lajeado, and *Pó Mág*, in Tabaí. The objective of this study is to reflect the interculturality, education and transmission of the traditional knowledge of the Kaingang people, in the context of the right of indigenous peoples to maintain their language, culture and tradition. This is an empirical study with a qualitative and exploratory approach, whose methodological procedures consist of a bibliographical review, a research conducted in partnership

---

<sup>1</sup> O estudo insere-se no Projeto de Pesquisa “Identidades étnicas em espaços territoriais da Bacia Hidrográfica do Taquari-Antas/RS: história, movimentações e desdobramentos socioambientais” e Projeto de Extensão “História e Cultura Kaingang”, vinculados ao PPG em Ambiente e Desenvolvimento e conta com auxílios financeiro da Universidade do Vale do Taquari – UNIVATES e da FAPERGS.

\* Doutoranda no PPG em Ambiente e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Taquari – UNIVATES e Bolsista PROSUC/CAPES. Mestrado e Graduação em Direito. E-mail: fabiane Prestes@gmail.com

\*\* Doutorado em História. Mestrado e Graduação em História. Professor e pesquisador do PPG em Ambiente e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Taquari – UNIVATES. E-mail: lflaroque@univates.br

with the Kaingang natives through oral history for interviews, elaboration of field diaries and photographic records.

**Keywords:** human rights; bilingual education; interculturality.

Recebido em: 17/06/2016. Aceito em: 10/06/2018

## Introdução

Os Kaingang representam a maior população indígena do Brasil Meridional, somando aproximadamente trinta e sete mil indivíduos (BRASIL, 2012). Este grupo indígena distribui-se entre quatro estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo. Constituem os mais numerosos povos indígenas do sul do Brasil, falantes da língua pertencente à família linguística Jê.

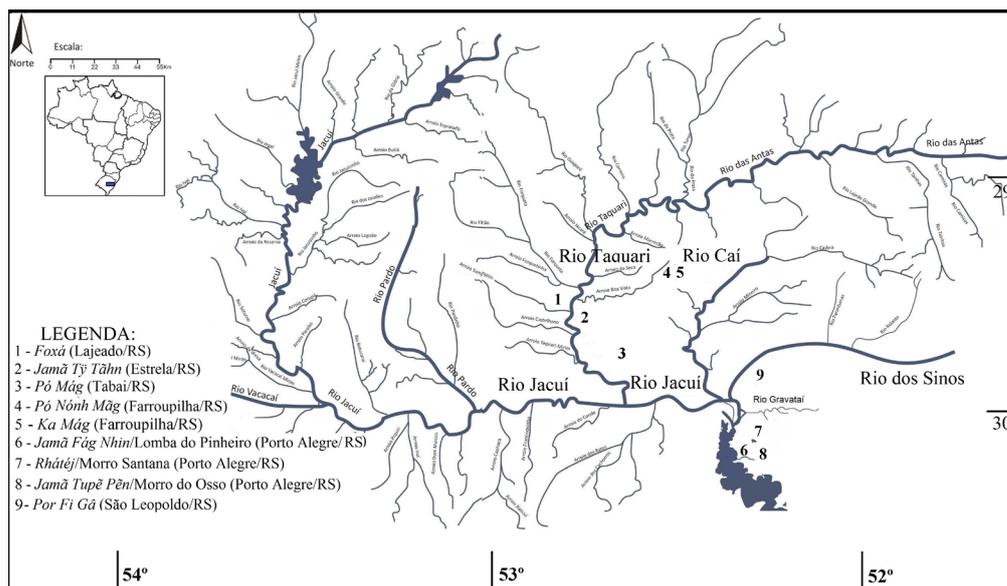
Esta sociedade é formada por uma estrutura dualista, por meio da divisão em metades exogâmicas que se complementam: *Kamé* e *Kairu*. Cada metade é representada por uma marca, que está em consonância com o sol e a lua, ou seja, na metade *Kamé*, as marcas lembram os raios do sol, ao passo que na metade *Kairu*, as marcas remetem à Lua, sendo, portanto, redondas. A concepção destas metades remete ao mito de origem dos Kaingang, ligado à crença da sua procedência a partir da Terra (VEIGA, 2006).

Cumprir destacar que será utilizado o termo Terra Indígena para definir as aldeias em estudo,

ainda que estas não estejam regularmente demarcadas conforme preceitua a Constituição Federal de 1988. O uso desta terminologia, neste estudo, sustenta-se, no disposto por Seeger e Castro (1979), para quem Terra Indígena diz respeito a uma dimensão de territorialidade repleta de características simbólicas e culturais.

Ademais, esclarece-se que há uma ligação muito forte entre as Terras Indígenas Kaingang em estudo, localizadas em territórios da Bacia Hidrográfica do Taquari-Antas, cuja localização geomorfológica estende-se no sentido centro-leste do estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Elas estão localizadas em contextos urbanos, em pequenas áreas cedidas pela União, cujas aldeias correspondem a parte do grande território Kaingang, cujas marcas retrocedem ao passado histórico. As três terras Indígenas em análise, *Jamã Tÿ Tãnh*, em Estrela, *Foxá*, em Lajeado, e *Pó Mág*, em Tabaí, estão localizadas no Vale do Taquari. Essas Comunidades, ligadas cosmológicamente, lutam juntas pela efetividade de seus direitos.

**Figura 1 - Terras Indígenas Kaingang em contextos urbanos, em áreas das Bacias Hidrográficas do Lago Guaíba, Sinos, Taquari-Antas e Cai**



Fonte: Acervos dos Projetos sobre os Kaingang e Identidades Étnicas da UNIVATES. Elaborado por Zanon (2012) e Busolli (2017) a partir do software I3GEO. <http://enola.procergs.com.br/i3geo/aplicmap/geral.htm?m2c66da0a260m3829hr615am01>

Cumprir destacar que a Constituição Federal de 1988, ao reconhecer os direitos humanos fundamentais e verificar a necessidade de efetivá-los, assegurou o direito ao desenvolvimento, à diferença, à tradição e à diversidade cultural, garantindo as práticas próprias de cada sociedade. Dessa forma, no que tange aos povos indígenas, dedica um capítulo, que regulamenta os direitos mais basilares destes povos. Assim, a questão indígena foi levada em consideração no que se refere à saúde, à terra, aos processos jurídicos e, principalmente, ao direito à educação, pois os indígenas têm o direito de manterem a sua língua materna.

Vale salientar que a educação escolar deve ser voltada para as especificidades deste povo, que, mesmo inserido na sociedade nacional, apresenta características próprias, costumes específicos e o direito de tê-los preservados. Assim, a questão da educação é tema de muitas lutas e reivindicações por parte dos Kaingang, já que consideram o acesso à educação pressuposto para o bom relacionamento com a sociedade não índia em geral, para o reconhecimento social e a possibilidade de exercício da cidadania. Por outro lado, sabe-se que a educação escolar foi imposta e representa uma forma colonialista de dominação desses povos.

É nesse contexto que emanam as seguintes questões: O povo Kaingang do Vale do Taquari tem assegurado o direito à educação escolar bilíngue? Há efetividade na aplicação da língua materna, da cultura e das tradições? Quais os mecanismos do Estado para garantir esta efetividade das políticas de educação para as populações indígenas? Assim, diante das aludidas problematizações, parte-se da seguinte hipótese: Se a lei assegura que a educação bilíngue deve ser garantida à criança indígena, então todas as crianças indígenas têm esse direito previsto, mas nem todas o têm efetivado. Nesse sentido, a educação é um termo complexo para a formação de uma criança indígena, pois sua abrangência vai além da educação escolar, compreendendo também a transmissão de conhecimentos tradicionais, o fortalecimento cultural e a conscientização das presentes e futuras gerações.

Assim sendo, o objetivo deste estudo é refletir sobre temas de interculturalidade, educação e transmissão dos conhecimentos tradicionais do povo Kaingang, no contexto do direito dos

indígenas de serem fluentes em sua língua, cultura e tradição. Trata-se de um estudo empírico com abordagem qualitativa, de natureza exploratória, cujos procedimentos metodológicos consistem na revisão bibliográfica com base nos suportes teóricos da educação, da interculturalidade e dos direitos humanos. A pesquisa foi realizada em parceria com os indígenas Kaingang por meio da história oral, entrevistas, elaboração de diários de campo e de registros fotográficos.

Os dados foram coletados nas referidas Terras Indígenas, por meio da pesquisa de campo e das técnicas de observação. As informações foram registradas em diário de campo, a partir de entrevistas realizadas com lideranças Kaingang, professores indígenas e responsáveis pela pasta indígena da 3ª Coordenadoria Regional de Educação. Além dos aludidos métodos, foi adotada a abordagem etno-histórica e a da história oral. Entende-se que a etno-história representa um significativo suporte teórico-metodológico para estudar as sociedades indígenas, já que pressupõe familiaridade entre memória e os documentos históricos do passado (FERREIRA NETO, 1997).

Os dados para a pesquisa foram coletados por meio de documentação, observação e entrevistas, que compreendem procedimentos técnicos utilizados para direcionar a coleta e a interpretação dos dados. Para as entrevistas, foi adotado o método da história oral, considerando que os grupos indígenas constroem suas narrativas históricas, cosmológicas e educativas a partir da oralidade, ou seja, por meio de fontes orais, os saberes são transmitidos de geração em geração (FERREIRA; AMADO, 1998).

A pesquisa está de acordo com as normas éticas, uma vez que todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Ademais, destaca-se que as lideranças indígenas assinaram o Termo de Anuência Prévia (TAP), que prevê a autorização da pesquisa de campo em cada Terra Indígena. Desse modo, os participantes declararam a concordância em participar da pesquisa, sendo-lhes assegurado o direito de anonimato.

## Kaingang no Vale do Taquari: a manutenção da cultura em espaços urbanos

No Vale do Taquari, região localizada na porção centro-leste do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil, há três Terras Indígenas que desenvolvem suas vivências em contextos urbanos. Dentro de um processo de reterritorialização, estes indígenas ocupam, atualmente, este espaço considerado um tradicional território Kaingang. Cumpre ressaltar que, no Rio Grande do Sul, próximas a grandes centros urbanos, estão instaladas oito terras indígenas. Três delas situam-se em Porto Alegre. São as terras indígenas *Topê Pên/Morro do Osso*, *Fág Nhin/Lomba do Pinheiro* e *Morro Santana*; uma, na Serra Gaúcha, *Pó Nãnh Mág*, na cidade de Farroupilha; uma, no Vale do Sinos, a Terra Indígena *Por Fi Gã*, na cidade de São Leopoldo; e as três mencionadas anteriormente, localizadas em territórios do Vale do Taquari. Sabe-se que a região em análise foi território de ocupação indígena no passado. Com base em inúmeras informações documentais em estudos arqueológicos, confirma-se a ocupação de grupos no período pré-colonial e colonial nesta região (FIEGENBAUM, 2006).

Ademais, observa-se que, tradicionalmente, o território Kaingang representava um espaço sociocosmológico de amplas relações. Entretanto, a partir das frentes de expansão, que ocorreram a partir do século XIX, os Kaingang foram retirados de seus territórios, principalmente, pela chegada dos imigrantes ao sul do Brasil. Cumpre ressaltar que os Kaingang foram capturados e levados para aldeamentos no norte da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul. É perceptível que uma frente de expansão proporciona o contato entre diferentes realidades. Nesse sentido, o contato entre diferentes (indígenas e não-indígenas) é dotado de uma complexa repercussão, que resulta em perdas, mas, também, em continuidades que foram ressignificadas. Numa frente de expansão, indígenas ou qualquer comunidade tradicional têm o território (que costuma ser repleto de valor sentimental) ameaçado, o que acarreta não só a perda de elementos culturais, mas também, em meio às disputas, vidas são ceifadas (MARTINS, 1997).

É nesse sentido que Tommasino e Almeida (2014, p. 19) asseguram:

Ao longo da história de contato, os Kaingang conviveram com processos de expropriação das suas terras de sobrevivência e de destruição das florestas e campos que deram lugar às cidades e fazendas agropastoris. As perdas dos ecossistemas que garantiam sua economia de caça-pesca-coleta ocorreram gradativamente, pelo menos, enquanto ainda havia recursos ambientais suficientes para que eles vivessem no tempo/espaço que eles denominam *vãsy* ou tempo antigo. De todas as perdas sofridas pelos Kaingang na história recente, duas foram profundas e determinantes: primeiro, a autonomia política e depois, gradativamente, a autonomia econômica. Hoje são completamente dependentes do sistema de mercado, porque nele foram inseridos desde a conquista (TOMMASINO, ALMEIDA, 2014, p. 19).

A partir da segunda metade do século XX, a população Kaingang triplicou nos estados do sul do Brasil Meridional, passando a ser inviável sua permanência nos minúsculos espaços delimitados pelo governo, onde não havia mais estrutura para as práticas socioculturais pertinentes ao seu modo de ser (TOMMASINO, 2000). Nesse contexto, os Kaingang intensificam sua movimentação dos aldeamentos para centros urbanos, em busca de melhores condições de sustentabilidade e de retomada de seus tradicionais territórios.

Assim, num processo de reterritorialização no caso do Rio Grande do Sul, ou seja, de retorno aos seus tradicionais territórios, os Kaingang, há aproximadamente quarenta anos, intensificaram a saída das terras indígenas localizadas no Planalto Riograndense e vieram instalar-se nas proximidades de cidades de médio e grande porte (Porto Alegre, Serra Gaúcha, Vale dos Sinos e Vale do Taquari), para, nesses espaços, dar continuidade ao seu modo de ser (OLIVEIRA, 2010). É nesse contexto que se insere o retorno dos Kaingang ao Vale do Taquari, ou seja, para o território que tradicionalmente era ocupado por seus antepassados. Inicialmente, por delimitação cronológica, serão tecidas considerações sobre a Terra Indígena *Jamã Tÿ Tãnh*; na sequência, comenta-se a respeito da Terra Indígena *Foxá*; e, por fim, a respeito da Terra Indígena *Pó Mág*.

A Terra Indígena *Jamã Tÿ Tãnh*, em Estrela, fica às margens da BR-386, uma Rodovia Federal, que liga a cidade de Canoas, na região

metropolitana de Porto Alegre/RS, à cidade gaúcha de Iraí/RS, na divisa com o estado de Santa Catarina. Atualmente, lá residem cerca de 130 indígenas, que mantêm sua subsistência, prioritariamente, da venda do artesanato. Ressalta-se que há indígenas que atuam em trabalhos formais e informais. Esta Terra Indígena teve seu marco inicial na década de 1960, com a movimentação da família do indígena Manoel Soares da cidade de Santa Cruz do Sul para a Linha Glória, em Estrela (SILVA; LAROQUE, 2013). Assim, o grupo Kaingang da *Jamã Tÿ Tãnh* se constituiu a partir da descendência de Manoel Soares, fruto de sua união com as Kaingang Lídia e Eva Rosalina (SILVA, 2011).

O grupo, inicialmente, estabeleceu-se nas proximidades do trevo de acesso a Bom Retiro do Sul. Passado algum tempo, por orientação da Polícia Rodoviária, instalaram-se a cerca de dois quilômetros deste local, onde edificaram moradias precárias e fundaram a “aldeia velha” (SCHWINGEL; LAROQUE; PILGER, 2014). Lá permaneceram por mais de quarenta anos. Em 2002, o grupo foi devidamente reconhecido como sendo da etnia Kaingang.

Em 2004, a área ocupada acolhia em torno de dezenove casas. Em razão da precariedade, e por reivindicação da cacique da época (Maria Antonia Soares, que assumiu a liderança, nos anos noventa, após o falecimento de Manoel Soares), em 2005, foi conquistado um espaço maior (quatorze hectares) e a construção de casas de madeira, para abrigar as mais de cento e trinta pessoas que lá residiam. Com essa conquista, foi fundada a “aldeia antiga” (GONÇALVES, 2008).

A partir de 2005, o projeto de duplicação da BR 386 repercutiu na comunidade local, especialmente, nos indígenas Kaingang que ocupavam suas margens. A notícia da duplicação, por um lado, trouxe visibilidade ao grupo, mas, por outro lado, considerou-os como entraves ao projeto desenvolvimentista. Em 2008, em decorrência do Plano de Aceleração do Crescimento implementado no local, os técnicos dão início aos trabalhos, começando pelo Estudo do Impacto Ambiental, que, após aprovação do IBAMA, concedeu a licença para o começo da obra. Em 2009, a FUNAI passa a intermediar a questão, haja vista que a obra afetaria diretamente o território da *Jamã Tÿ Tãnh* (SILVA, 2015).

Em 2010, é publicado o Programa de Apoio às Comunidades Kaingang - Plano Básico Ambiental das obras de duplicação da BR 386, de autoria dos antropólogos Ledson Kurtz de Almeida e Ricardo Cid Fernandes, que classificaram as terras indígenas *Jamã Tÿ Tãnh* e *Foxá* como áreas de influência direta, ao passo que as demais (*Topê Pên/Morro do Osso, Fág Nhin/Lomba do Pinheiro e Morro Santana; Pó Nãnh Mág/Farroupilha/RS e Por Fi Gá/São Leopoldo/RS*) são consideradas áreas de impacto indireto (ALMEIDA; FERNANDES, 2010).

Assim, as medidas compensatórias de responsabilidade do DNIT surtem efeitos até então nas sete terras indígenas impactadas. De acordo com o Ministério Público Federal, o compromisso se refere à aquisição de cento e vinte hectares de mata nativa, que deveria ser repartida entre as sete comunidades, sendo que a comunidade indígena *Jamã Tÿ Tãnh* deveria receber cerca de trinta e três hectares de terra, uma vez que foi a mais impactada com a duplicação (OFÍCIO nº 58/2012/PFEDNIT/PGF/AGU – Ministério Público Federal/Lajeado).

Nesse sentido, como medida compensatória em virtude dos impactos da duplicação da rodovia federal BR/386, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) adquiriu uma área de terras próxima da aldeia *Jamã Tÿ Tãnh*, que ficava às margens da rodovia. As obras de construção da aldeia nova iniciaram em 2014, restando parcialmente concluídas em meados de 2015, quando os indígenas tiveram acesso às moradias e ao centro cultural. A escola e o centro de vendas de artesanato ficaram prontas somente em fevereiro de 2016 (DIÁRIO DE CAMPO, 20/02/2016).

A criação da Terra Indígena *Foxá* segue a mesma trajetória da dos demais Kaingang, ou seja, a saída das terras indígenas do Planalto e a instalação próxima a cidades, tendo como base, estratégias de subsistência. Assim, o deslocamento dos Kaingang para o Vale do Taquari representa um processo de reterritorialização, ou seja, famílias oriundas de Nonoai e Votouro (que fizeram parte dos antigos aldeamentos), chegaram a Lajeado, por volta do ano 2000, e se instalaram às margens da RS 130, nas proximidades da rodoviária e do Presídio Estadual de Lajeado, local de grande fluxo de pessoas, que possibilitaria a venda de artesanatos. Apesar

da precariedade do local e dos riscos tanto pelo movimento da estrada quanto pelas eventuais fugas do presídio, os Kaingang ali permaneceram, reivindicando seus direitos (LAPPE, 2012).

Suas solicitações foram atendidas. A Prefeitura de Lajeado cedeu-lhes um espaço no Bairro Jardim do Cedro, um lugar mais tranquilo, que conta com uma pequena mata, onde é possível coletar alguns frutos e materiais para a confecção do artesanato. Ademais, os Kaingang receberam do Poder Público, algumas casas, onde, inicialmente, foram instaladas seis famílias. Atualmente, lá vivem mais de 20 famílias; por isso, mais casas foram construídas pelos próprios indígenas (DIÁRIO DE CAMPO 23/02/2016). Sabe-se que o espaço ainda não é adequado, pois, para a realização de algumas práticas culturais, seria necessário um espaço maior.

Em relação à motivação por se instalarem em Lajeado, um indígena destaca que, ao escolher o local para se fixar, o Kaingang:

Sente que cada lugar era um povo que vivia. Aqui no Rio Grande do Sul tem Lajeado. Aqui no Lajeado vivia um povo indígena há muito tempo atrás perto do rio Taquari né. Que os nossos avós contavam, que em toda cidade onde vai um indígena é onde já existiam povos indígenas (E1, 28/08/2015, p.1-2).<sup>2</sup>

No que diz respeito às vivências em contextos urbanos, cumpre destacar que a maioria das famílias conta com, no mínimo, um membro trabalhando em empresas locais. O trabalho formal auxilia na subsistência da família, já que sobreviver apenas à custa da venda do artesanato tornou-se algo complexo, devido à escassez de recursos para a produção. No entanto, os Kaingang mantêm a tradição com o cultivo de uma horta comunitária, que auxilia na alimentação dos que ali residem.

A partir das medidas compensatórias oriundas da duplicação da BR 386, em 2013, as lideranças da Terra Indígena *Foxá*, após consultarem a comunidade, escolheram uma das áreas de terra oferecidas pela União. Assim, surge a

Terra Indígena *Pó Mág*, em Tabaí, como desdobramento da Terra Indígena *Foxá* de Lajeado. Inicialmente, o local foi pensado como um acampamento provisório, com a finalidade de fornecer materiais à *Foxá*; no entanto, posteriormente, tornou-se uma aldeia fixa (BUSOLLI, 2015).

As famílias que lá passaram a residir enfrentaram dificuldades no sentido de efetivar direitos básicos, como acesso a saneamento e a educação. Cumpre ressaltar que o município de Tabaí negou às crianças Kaingang o direito de matrícula na rede pública de ensino, alegando que não residiam na cidade. Da mesma forma, os postos de saúde locais lhes negaram atendimento, inclusive atendimento médico, alegando motivo idêntico (BUSOLLI, 2015).

Atualmente, vivem lá dez famílias, com inúmeras dificuldades, haja vista que o local onde estão instalados inibe a venda do artesanato (por ser de difícil acesso), além das dificuldades relativas ao atendimento de direitos básicos. Destaca-se, ainda, que a comunidade não possui água potável, sendo abastecida semanalmente por um caminhão pipa (DIÁRIO DE CAMPO, 18/09/2015).

### **Interculturalidade e educação escolar indígena**

Numa sociedade como a brasileira, que abrange uma variedade significativa de culturas diferentes, é incontestável a consequente produção de um expressivo número de representações, símbolos, imagens, discursos, capazes de demarcar posições e limites identitários. Assim, a interculturalidade surge como um meio de diálogo, no qual comunidades e grupos étnicos reconhecem suas diferenças e buscam mútuo respeito e valorização (LUCAS, 2010).

De acordo com Collet (2003, p. 181), a interculturalidade “daria ênfase ao contato, ao diálogo entre as culturas, à interação e à interlocução, à reciprocidade e ao confronto entre identidade e diferença”. Essa interação positiva pressupõe a busca por suprimir as barreiras entre diferentes grupos identitários, oportunizando a formação de novos horizontes, sem prejuízo da manutenção dos vínculos com a própria cultura.

O diálogo intercultural visa a identificar, nas diferentes culturas, os traços de humanidade

<sup>2</sup> E1 – Entrevistado 1. depoimento [28 ago. 2015, 10 p]. Terra Indígena *Foxá*, Lajeado/RS. Entrevistadores: Emeli Lappe; Fabiane Prestes; Jonathan Busolli. Lajeado (RS): s.e., 2015. Gravação em máquina digital. Entrevista concedida ao Projeto de Extensão História e Cultura Kaingang em Territórios da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas. Lajeado: Univates.

que dizem respeito à existência digna do homem, independentemente da nação, religião ou outro vínculo. Assim, por exemplo, são considerados valores universais a dignidade humana, a identidade, a liberdade de ser e estar, a inviolabilidade do corpo, o bem-estar humano, entre outros. Isso, como já se ressaltou, não implica a promoção de uma homogeneização das práticas culturais num universalismo abstrato que nega a diferença, mas a compreensão dos atributos humanos comuns que perpassam todas as existências individuais e que devem ser reconhecidos reciprocamente como necessários à convivência pacífica (LUCAS, 2010, p. 253).

É nesse sentido, com base na humanidade que habita cada um dos seres humanos nas relações culturais específicas, que se deve fomentar o reconhecimento intercultural, enfatizando um conjunto de obrigações recíprocas que uns devem aos outros, a fim de que possam coexistir com dignidade. Nesse diálogo, deve ser observada a relevância de cada cultura e de cada tradição; portanto, devem ser estabelecidas equalizações capazes de garantir poder estar no mundo como igual e como diferente ao mesmo tempo.

Esta visão de mundo baseada na complementaridade e organicidade que move o planeta é marca das pedagogias indígenas. As noções de interculturalidade e multiculturalismo para esses povos significam essa capacidade de organicidade, interdependência e holismo do mundo e da vida. O diálogo e a convivência complementar entre distintos saberes na escola, enquanto entrelaçamento de diferentes conhecimentos, valores e modos de vida, trazem novas possibilidades de convivência humana no mundo (BANIWA, 2012, p. 70).

É nesse contexto que a Constituição Federal de 1988 reconhece os povos indígenas como sujeitos de direitos, outorgando-lhes direitos específicos, elencados no artigo 210, 215, 231 e 232, entre os quais destaca-se o direito à educação, sendo observada a língua materna. Nesse alinhamento, o Decreto Presidencial nº 26 de 1991 atribui ao Ministério da Educação, com a anuência da FUNAI, a competência para coordenar ações referentes à educação indígena. Já a Portaria nº 559/91 estabelece a criação dos Núcleos de Educação Escolar Indígena nas Secretarias Estaduais de Educação, de caráter

interinstitucional, com representações de entidades indígenas e com atuação na Educação Escolar Indígena (BRASIL, 1991). Também define como prioridade a formação de professores indígenas e de técnicos aptos para a prática pedagógica. Tal portaria estabelece as condições para a regulamentação das escolas indígenas no que diz respeito ao calendário escolar, à metodologia e à avaliação de materiais didáticos adequados à realidade sociocultural de cada sociedade.

Em 1993, são traçadas as Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena, que estabelece os princípios organizadores da prática pedagógica, em contexto de diversidade cultural, quais sejam: a especificidade, a diferença, a interculturalidade, o uso das línguas maternas e a globalidade do processo de aprendizagem. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 aborda a educação indígena nos artigos 26, 32, 78 e 79, assegurando que a educação escolar para os povos indígenas seja intercultural e bilíngue para a reafirmação de suas identidades étnicas, a recuperação de suas memórias históricas, a valorização de suas línguas e ciências, além de possibilitar o acesso às informações e aos conhecimentos valorizados pela sociedade nacional (BRASIL, 1996).

Em 2001, entra em vigor o Plano Nacional de Educação, Lei 10.172, que traz um capítulo sobre a educação escolar indígena, dividido em três partes: a primeira traça um rápido diagnóstico de como tem ocorrido a oferta da educação escolar aos povos indígenas. A segunda define as diretrizes para a educação escolar indígena. Na terceira parte, estão dispostos os objetivos e metas que deverão ser atingidos, em curto, médio e longo prazo (BRASIL, 2001).

Em 2012, passam a valer as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica, que resultam do crescente papel, desempenhado pelo protagonismo indígena, no cenário educacional brasileiro. Assim, as referidas diretrizes, ao disporem sobre o Projeto Político Pedagógico para escolas indígenas, consideram o seguinte:

Nas escolas indígenas, o PPP, intrinsecamente relacionado com os modos de “bem viver” dos grupos étnicos em seus territórios, devem estar assentados nos princípios da interculturalidade, bilingüismo

e multilinguismo, especificidade, organização comunitária e territorialidade que fundamentam as propostas de Educação Escolar Indígena (BRASIL, 2013, p. 393).

Feitas essas considerações, alicerçadas na legislação que dispõe sobre educação indígena, percebe-se que a lei assegura que as crianças indígenas tenham acesso à educação voltada para a revitalização de sua cultura, sendo a interculturalidade, categoria fundamental para que estas propostas se tornem efetivas. Assim, na sequência será analisado o processo educacional indígena nos territórios da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas.

### **Direito à educação escolar do povo Kaingang do Vale do Taquari/RS: conquistas e desafios**

Da mesma forma que a trajetória de conquista territorial das terras indígenas em estudo, a concretização do direito à educação também passou por grandes desafios; logrou êxito em alguns pontos, mas ainda depende de muitos avanços para tornar-se efetiva e cumprir os preceitos constitucionais. Desse modo, far-se-á uma análise das conquistas e dos desafios que o povo Kaingang do Vale do Taquari vem enfrentando para garantir às crianças o direito à educação escolar baseada na interculturalidade e no bilinguismo.

A educação escolar na Terra Indígena *Jamã Tỹ Tãnh* passou por um percurso de afirmação, que partiu de um período totalmente irregular, quando viviam em acampamentos provisórios e as crianças não tinham acesso à educação. Somente após o reconhecimento desta Terra Indígena pela FUNAI, em 2002, a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio do governo estadual, e pela promulgação do decreto nº 41.700, de 03 de julho de 2002, instituiu a criação e a denominação da Escola Indígena Manoel Soares. Cumpre destacar que, em que pese a escola estivesse funcionando desde 2002, somente foi regularizada como escola indígena pelo Conselho Estadual da Educação em 2004, pelo parecer 447/2004 (LAPPE, 2012).

Esta escola previa o ensino fundamental do 1º ao 5º ano. Assim, as crianças Kaingang ingressavam no primeiro ano, lá permanecendo até a conclusão do quinto ano, quando eram

encaminhadas para a continuidade dos estudos em escola não indígena, a Escola Estadual de Ensino Fundamental Pedro Braun, que dista cerca de cinco quilômetros da comunidade. Após esse período, eram encaminhadas para escolas de Ensino Médio na cidade de Estrela.

Como destacado anteriormente, a duplicação da BR 386 impactou diretamente nesta aldeia, causando a demolição das casas e da escola para a construção de uma nova aldeia. Assim, as medidas compensatórias estipularam a construção de uma escola, sendo respeitados os elementos culturais deste povo. Em julho de 2015, uma parte das obras foram entregues à comunidade. Como a escola não estava concluída, as crianças passaram a ter aulas no Centro Cultural. Destaca-se que as crianças maiores deslocavam-se até a escola Pedro Braun, percurso que era realizado de ônibus. Como o transporte não entrava na estrada de acesso à terra indígena, as crianças percorriam o trajeto a pé e aguardavam o transporte escolar nas margens da rodovia, local extremamente perigoso (DIÁRIO DE CAMPO, 13/08/2015).

Os perigos do trajeto percorrido pelas crianças já haviam sido identificados. Diversas reivindicações já tinham sido encaminhadas; entretanto, o poder público não se manifestou. Consequentemente, apesar da tragédia anunciada, quatro meninas tiveram suas vidas ceifadas. O rodado de um caminhão (supostamente em alta velocidade) desprende-se do veículo e atingiu quatro meninas, que estavam na parada de ônibus, esperando transporte para ir até a escola (O INFORMATIVO, 19 de outubro de 2015).

O acidente gerou comoção pública e revolta na comunidade, já que os perigos tinham sido apontados, mas o poder público não buscou soluções. Como alternativa ao descaso, os indígenas não mais permitiram que as crianças saíssem da comunidade em busca de escolarização. Assim, passaram a reivindicar a integralização do Ensino Fundamental na escola indígena Manoel Soares.

A conclusão das obras da escola na aldeia nova representou uma grande conquista, haja vista que foi pensada para adequar as propostas de uma educação bilíngue. Os aspectos culturais do povo foram levados em consideração desde a produção do projeto arquitetônico, até a conclusão da obra. O projeto arquitetônico foi pensado a partir de uma disciplina de Projeto

Arquitetônico VII, da UFRGS, que objetivou a busca pela sustentabilidade no ensino de arquitetura, orientado pelo professor Júlio Henrique Pinto Cruz (ZANIN; CRUZ, 2009).

O projeto desenvolvido pela arquiteta Julia O. de Freitas levou em consideração as metades exogâmicas *Kamé* e *Kairú*, baseadas na dualidade e na complementaridade entre ambas. O espaço *Kamé* remete ao sol; trata-se de um espaço de luz, aberto e grande. O *Kairú* remete à lua, sendo contido, pequeno e fechado. O espaço *Kamé* foi pensado para ser uma arena multiuso, onde são desenvolvidas aulas de Kaingang, música, artesanato e apresentações artísticas; neste local, é possível fazer o fogo de chão. O espaço *Kairú* foi pensado para a educação tradicional. Conta com quatro salas de aula, fechadas, com quadro-negro e demais utensílios, como mesas e cadeiras. Ademais, há um anexo classificado como parte branca, que abrange sanitários e copa. Este espaço foi pensado em blocos separados, representando a introdução de traços culturais da sociedade não-indígena no espaço Kaingang (FREITAS, 2012).

De acordo com a 3ª Coordenadoria Estadual de Educação, localizada no município de Estrela, há um processo em andamento, que busca o atendimento emergencial do 2º Ciclo e a integralização do Ensino Fundamental. O projeto já foi remetido à Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul para providências quanto ao credenciamento e já se encontra em fase de finalização. Cumpridas as providências elencadas, será concedida a integralização do ensino e, posteriormente, serão oferecidas as aulas (DIÁRIO DE CAMPO, 28/01/2016).

O processo educacional na *Jamã Týn Tãnh* representa uma grande conquista desta comunidade, que foi protagonista de sua própria história, reivindicando seus direitos e lutando pela sua efetividade. A Escola Estadual Indígena Fundamental Manoel Soares é exemplo do reconhecimento e do respeito da diversidade sociocultural, onde prospera o diálogo intercultural entre a sociedade indígena e não-indígena. Trata-se da primeira escola indígena regularizada no Vale do Taquari, a qual tem seu Projeto Político Pedagógico pautado na educação bilíngue. A escola conta com uma professora Kaingang, que ministra as aulas na língua materna, ratificando a importância da manutenção dos costumes tradicionais.

Em Lajeado, a Terra Indígena *Foxá* vivencia uma realidade extremamente diferente com a Escola Estadual Indígena de Ensino Fundamental *Gatén*, que, atualmente, desenvolve as atividades em Kaingang num local extremamente inadequado, contando apenas com uma “casinha”, que abriga uma sala de aula. Não há banheiros, nem refeitório, ou seja, não há infraestrutura condizente com o que se espera de uma escola (DIÁRIO DE CAMPO, 23/02/2016).

De acordo com a 3ª CRE, foi aprovada a criação da Escola Estadual Indígena pelo Parecer CEED nº 665/2012; entretanto, o processo de implementação das aulas permaneceu arquivado de 2013 a 2015. Há necessidade de fundamentar um processo para o credenciamento e a autorização de funcionamento das atividades, para que seja possível iniciar aulas neste local. Atualmente, as crianças estão estudando na Escola Estadual de Ensino Fundamental Manuel Bandeira, que fica distante da aldeia. Para chegar à escola, é preciso fazer uso de transporte público (RIO GRANDE DO SUL, SEC, 3ª CRE, Estrela: 2015).

Em entrevista, um membro da 3ª Coordenadoria Regional de Educação relata que:

Como medida emergencial, a gente está fazendo o processo para que sejam atendidas emergencialmente essas crianças, porque eles estão correndo perigo também, porque o ônibus escolar larga eles na parada e eles tem que caminhar uns dois quilômetros até chegar a escola depois que o ônibus escolar solta eles na parada, porque tem uma rota para o ônibus escolar, que nem aconteceu aqui em Estrela, tinha uma rota e não podia sair dessa rota (E2,23/10/2015, p.02).<sup>3</sup>

A preocupação com a integridade física das crianças da aldeia *Foxá* é sentida tanto pelos não-indígenas quanto pelos indígenas. Cientes do ocorrido em Estrela buscam soluções para garantir o direito à educação de acordo com o que prevê a Constituição Federal. Apesar de todos os riscos e das dificuldades enfrentadas pelas crianças, somente em 2018, a escola foi credenciada pelo Estado, passando a oferecer

<sup>3</sup> E2 – Entrevistado 2. depoimento [23 out. 2015, 8 p]. 3ª CRE, Estrela/RS. Entrevistadores: Emeli Lappe; Fabiane Prestes; Jonathan Busolli. Lajeado (RS): s.e., 2015. Gravação em máquina digital. Entrevista concedida ao Projeto de Extensão História e Cultura Kaingang em Territórios da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas. Lajeado: Univates.

a Educação infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental (ESTADO, 2018).

Em Tabaí, a criação e a denominação da Escola Estadual Indígena de Ensino Fundamental *Pó Mág* foi aprovada pelo processo nº 086638-19.00/14-6, publicada no Diário Oficial no dia 13 de março de 2015 (RIO GRANDE DO SUL, SEC, 3ª CRE, Estrela: 2015). Nesta terra indígena, há, atualmente, treze crianças com idade entre seis e catorze anos, oriundas da *Foxá*, que se deslocam para Tabaí, conforme dito anteriormente, ao serem relatadas as medidas compensatórias da duplicação da BR 386. Infelizmente, estas crianças permaneceram fora da escola por quase dois anos, por não conseguirem matrícula nas escolas da cidade de Tabaí. Somente em 2015, a aprovação da escola foi publicada no Diário Oficial. Contudo, como o Estado demorou para contratar professor, a comunidade contatou com um professor indígena de Guarita, que chegou à Terra Indígena *Pó Mág*, em meados de 2015, convidado pelas lideranças locais. O professor iniciou voluntariamente as aulas, aguardando sua contratação e regularização. A partir de então, as crianças da comunidade passaram a ter aulas numa peça da casa principal, que já estava construída quando a área de terras foi transmitida para a comunidade (DIÁRIO de Campo, 28/05/2015).

Devido à burocracia dos órgãos competentes, as atividades regulares somente iniciaram em 2016. Assim, durante os anos letivos de 2016 e 2017, as crianças indígenas tiveram garantido o acesso à educação. Contudo, cumpre ressaltar que, por motivos pessoais, o professor bilíngue deixa a comunidade em 2018. A Coordenadoria Regional de Educação vai abrir processo seletivo para a contratação, em caráter emergencial, de um novo professor (DIÁRIO DE CAMPO 23/02/2018).

Assim, percebe-se que a efetividade da educação escolar bilíngue representa uma luta constante do povo Kaingang do Vale do Taquari. Das três Terras Indígenas pesquisadas, apenas a Terra Indígena *Jamã Tÿ Tân* obteve êxito nas suas reivindicações, conquistando uma escola estruturada para a educação escolar indígena. As Terras Indígenas *Foxá* e *Pó Mág* encontram-se em processo de solicitação junto ao poder público, para a instalação e a efetivação de escola indígena em suas comunidades; entretanto, devido à morosidade na efetivação destas solicitações,

crianças permanecem fora da escola, sendo privadas do direito humano de acesso à educação.

### Considerações finais

Ao longo do trabalho, discorreu-se sobre os processos migratórios que integram as lógicas de agir do povo Kaingang, bem como, o processo de reterritorialidade. Foram expostas as principais características desta etnia, bem como, suas vivências em contexto urbano, até chegar à análise do direito à educação. Percebe-se que a trajetória de retorno deste povo ao seu tradicional território é marcada por situações de indignidade, as quais acarretaram a luta pela efetividade de direitos humanos e fundamentais.

Em relação ao direito à educação, é perceptível que o ordenamento jurídico atual contempla a educação escolar indígena de forma muito singular. Está garantido o ensino em língua materna, com a finalidade de afirmar a cultura e como forma de valorização dos saberes tradicionais de seus antepassados. Assim, ao garantir esta premissa, a lei assegura que a educação deve ser intercultural e bilíngue e que os professores devem ser indígenas, sendo, preferencialmente, membros da comunidade.

Com este estudo intencionou-se refletir sobre temas de interculturalidade, educação e conhecimentos tradicionais, analisando-os no contexto da efetividade do direito à educação bilíngue do povo Kaingang do Vale do Taquari. Identificaram-se algumas conquistas, mas ainda há um grande percurso até que as previsões em lei se tornem efetivas, de modo que a escola cumpra seu papel de ensino na língua materna e de aprofundamento da cultura dentro da sala de aula.

É perceptível que o Estado vem cumprindo seu poder de efetivar estas escolas, mas é urgente que o tema seja tratado como emergencial nas pautas de discussões, haja vista que, enquanto se discute a possibilidade de implantar ou não estas escolas, crianças estão fora da sala de aula, ou seja, a inércia do Estado brasileiro tira-lhes o direito humano de acesso à educação.

Por tudo que foi exposto, constata-se que há muito a ser feito por este povo até que tenham condições de efetivar o que a legislação propõe, a começar pela construção das escolas nas aldeias *Foxá* e *Pó Mág*, com prédio escolar adequado

para abrigar as crianças em condições satisfatórias de habitação, de segurança, de higiene e de conforto. Além disso, é imprescindível a contratação de professores que ministrem a língua Kaingang, após oitiva da população.

## Referências

ALMEIDA, Ledson Kurtz; FERNANDES, Ricardo Cid (org) **Programa de apoio as comunidades Kaingangs – Plano básico ambiental das obras de duplicação da Rodovia BR-386** – segmento 350,8 – Km 386,0, com 35,2 km de extensão. MRS Estudos Ambientais LTDA: 2010.

BANIWA, Gersem. Os desafios da educação intercultural no Brasil: Avanços e limites na construção de políticas públicas. In: NÖTZOLD, Ana Lúcia Vulfe. ROSA, Helena Alpini. BRINGMANN, Sandor Fernando. **Etnohistória, história indígena e educação: contribuições ao debate**. Porto Alegre: Pallotti, 2012. p.p 69-88.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2016.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Disponível. 2013. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15548-d-c-n-educacao-basica-nova-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15548-d-c-n-educacao-basica-nova-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 01 abr. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas**. Rio de Janeiro, RJ, 2012. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Caracteristicas\\_Gerais\\_dos\\_Indigenas/pdf/Publicacao\\_completa.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_dos_Indigenas/pdf/Publicacao_completa.pdf)>. Acesso em: 15 abril 2016.

BRASIL, **Decreto nº 26 de 04 de fevereiro de 1991**. Dispõe sobre a Educação Indígena no Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0026.htm). Acesso em 14 de abril de 2016.

BRASIL, **Portaria Interministerial Mj E Mec Nº 559**, De 16 De Abril De 1991. Sobre A Educação Escolar Para As Populações Indígenas. Disponível em: <<http://www.indigena.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=40>>. Acesso em 14 de abril de 2016.

BRASIL, **Lei Nº 9.394, De 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em 14 de abril de 2016.

BRASIL. **Lei Nº 10.172, De 9 de Janeiro De 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 14 de abril de 2016.

BUSOLLI, Jonathan. **A Terra Indígena Pó Mág, Tabai/RS no contexto da reterritorialidade Kaingang em áreas da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas**. Monografia (Graduação) Licenciatura História, Centro Universitário Univates, Lajeado, 2012.

COLLET, Celia Letícia Gouvêa. **Interculturalidade e Educação Escolar Indígena: Um breve histórico**. In: Cadernos de Educação Escolar Indígena – 3º Grau Indígena. Barra dos Bugres: UNEMAT, v2, n. 1, 2003.

DIÁRIO DE CAMPO de 28/05/2015. Saída de Campo a Terra Indígena *Pó Mág* no Vale do Taquari. **Projeto de Extensão História e Cultura Kaingang em territórios da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas**. Lajeado. Univates. 28 mai. de 2015. 04p.

DIÁRIO DE CAMPO de 13/08/2015. Saída de Campo a Terra Indígena *Jamã Tý Tânh* no Vale do Taquari. **Projeto de Extensão História e Cultura Kaingang em territórios da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas**. Lajeado. Univates. 13 ago. de 2015. 04p.

DIÁRIO DE CAMPO de 18/09/2015. Saída de Campo a Terra Indígena *Pó Mág* no Vale do Taquari. **Projeto de Extensão História e Cultura Kaingang em territórios da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas**. Lajeado. Univates. 19 set. de 2015. 2p.

DIÁRIO DE CAMPO de 23/02/2016. Saída de Campo a Terra Indígena *Foxá* no Vale do Taquari. **Projeto de Extensão História e Cultura Kaingang em territórios da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas**. Lajeado. Univates. 23 fev. de 2016. 3 p.

DIÁRIO DE CAMPO de 28/01/2016. Saída de Campo a 3ª CRE no Vale do Taquari. **Projeto de Extensão História e Cultura Kaingang em territórios da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas**. Lajeado. Univates. 28 jan. de 2016. 3p.

DIÁRIO DE CAMPO de 23/02/2018. Saída de Campo Terra Indígena *Pó Mág* no Vale do Taquari. **Projeto de Extensão História e Cultura Kaingang e Projeto de Pesquisa Identidades Étnicas em espaços territoriais da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas/RS: historia, movimentações e desdobramentos socioambientais**. Lajeado. Univates. 23 fev. de 2018. 4p.

ESCOLA credencia escola na Aldeia Foxá de Lajeado. **A hora**. Disponível: <http://www.jornalahora.com.br/2018/02/15/estado-credencia-escola-na-aldeia-foxa-de-lajeado/>. Acesso em 20 fev. 2018.

FERREIRA, Marieta de Moraes. AMADO, Janaína. (org) **Usos & abusos da história oral**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

FERREIRANETO, Edgar. História e etnia in: CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo. **Domínios da História: ensaios de teoria e metodologia**. Rio de Janeiro: Campus, 1997, 451-473.

FIGENBAUM, Jones. **Os artesãos da Pré-História do Vale do Taquari e sua cultura material**. 121f. Monografia (Graduação). Curso de História, Centro Universitário Univates, Lajeado, 2006.

FREITAS, Julia O. **Escola Kaingang Bilíngue**. In **Ki Kanhrãnh Kaingang**. Aldeia de Estrela/RS. Projeto Arquitetônico. 2005, 7 p.

GONÇALVES, Jaci Rocha. **Relatório Final Antropologia na área de duplicação da BR-386**, Triunfo, Tabaí, Taquari, Fazenda Vila Nova, Bom Retiro do Sul e Estrela – RS Aldeia Kaingang TI Estrela. Tubarão: Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL – 2008.

LAPPE, Emeli. **Natureza e Territorialidade: um Estudo Sobre os Kaingang das Terras Indígenas Linha Glória/Estrela, Por Fi Gâ/São Leopoldo e Foxá/Lajeado**. 133 f. Monografia (Graduação) – Licenciatura História, Centro Universitário Univates, Lajeado, 2012.

LAROQUE, Luís Fernando da Silva. SILVA, Juciane Beatriz Sehn da. Ambiente e cultura Kaingang: saúde e educação na pauta das lutas e conquistas dos Kaingang de uma terra indígena. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, v. 29, n. 02, p. 253-275. jun. 2013.

LUCAS, Douglas Cesar. **Direitos Humanos e Interculturalidade: um diálogo entre igualdade e diferença**, Ed. Unijuí: Ijuí, 2010.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira; A degradação do Outro nos confins do humano**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

OFÍCIO nº 58/2012/PFE – DNIT/PGF/AGU – Ocupação indígena na BR 386, Rio Grande do Sul. **Procuradoria da República** – Lajeado.

O INFORMATIVO DO VALE. **Crianças indígenas morrem na BR- 386**, Lajeado. p. 1. 19 de outubro de 2015.

OLIVEIRA, Marilda Dolores. **Esta terra já era nossa: um estudo histórico sobre o grupo Kaingang na cidade de Lajeado, Rio Grande do Sul**. 2010. Monografia. (Graduação) Licenciatura em História. Centro Universitário Univates, Lajeado, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação (SEC), 3ª Coordenadoria regional de educação (CRE). **Situação Atual das Escolas de Educação Indígena**. Estrela: 2015, 02p.

SCHWINGEL, Kassiane; LAROQUE, Luis Fernando da Silva; PILGER, Maria Ione. **Jamã Tý Tãnh. Ig Vênh vêj Kaingag. Morada do Coqueiro**. Jeito de viver Kaingang. São Leopoldo: Oikos, 2014.

SEEGER, Anthony; CASTRO, Eduardo B. Viveiros. Terras e Territórios Indígenas no Brasil. **Encontros com a Civilização Brasileira**. Rio de Janeiro-RJ, 1979. p.101-109.

SILVA, Juciane Beatriz Sehn da Silva. **Territorialidade Kaingang: um estudo histórico da Aldeia Kaingang Linha Glória, Estrela – RS**. 124f. Monografia (Graduação) – Licenciatura História, Centro Universitário Univates, Lajeado, 2011.

SILVA, Juciane Beatriz Sehn da; LAROQUE, Luís Fernando da Silva. Historicidades e lutas da aldeia Kaingang Jamã Tý Tãnh em espaço urbano: protagonismo indígena frente à duplicação da BR 386. **Anais do XXVIII Simpósio Nacional de História. Lugares dos Historiadores: Velhos e novos desafios**, Florianópolis, 2015.

TOMMASINO, Kimiye. ALMEIDA, Ledson Kurtz de. Territórios e Territorialidades Kaingang: A reinvenção dos espaços e das formas de sobrevivência após a conquista. **Dossiê. Estudos sobre sociedades Jê (Kaingang e Xokleng) no Sul do Brasil**. v. 19, n. 2. 18-42, 2014.

TOMMASINO, Kimiye. Território e territorialidade Kaingang. Resistência cultural e historicidade de um grupo Jê. In: MOTA, Lúcio Tadeu; NOELLI, Francisco Silva; TOMMASINO, Kimiye. **Uri Wãxi: estudos interdisciplinares dos Kaingang**: Londrina: Ed. UEL, 2000. p.191-224.

ZANIN, Nauíra Zanardo; CRUZ, Júlio Henrique Pinto. **A sustentabilidade no ensino de arquitetura na Faculdade de Arquitetura/UFRGS**. ECLES. 2009. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/7357268-A-sustentabilidade-no-ensino-de-arquitetura-na-faculdade-de-arquitetura-ufrgs.html>>. Acesso em: 15 de abril de 2016.

## **Envelhecimento bem-sucedido: desafios às políticas públicas em Manaus**

### **Successful aging: challenges to public policies in Manaus**

**Alice Alves Menezes Ponce de Leão Nonato\***

**Resumo:** A velhice é o desafio do século para quem busca viver com qualidade de vida. O envelhecimento bem-sucedido destaca metas que contemplam os aspectos biopsicossociais que perpassam a velhice e que garantem a integralidade no atendimento às demandas da pessoa idosa. A interdisciplinaridade e a intersetorialidade são caminhos que contribuem para transpor um modelo hegemônico de envelhecimento, assim como pode reorientar as práticas interventivas junto aos sujeitos sociais que envelheceram em uma perspectiva de empoderamento rumo a uma sociedade justa e solidária. O objetivo deste trabalho consiste em discutir a organização dos serviços oferecidos à pessoa idosa nas políticas públicas em Manaus a partir das demandas apresentadas na saúde e na assistência social. A metodologia está ancorada na abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e de campo com seis assistentes sociais que atuam diretamente com a pessoa idosa. Os resultados apontam a necessidade de esforços conjugados para promover processos participativos e democráticos.

**Palavras-chave:** Velhice. Políticas Públicas. Envelhecimento bem-sucedido.

**Abstract:** Old age is the challenge of the century for those who seek to live with quality of life. Successful aging highlights goals that address the biopsychosocial aspects that pass through old age and that guarantee integrality in meeting the demands of the elderly. Interdisciplinarity and intersectoriality are ways that contribute to transpose a hegemonic model of aging, as well as reorient the intervention practices among the social subjects who have aged in an empowering perspective towards a just and solidary society. The objective of this study is to discuss the organization of the services offered to the elderly in public policies in Manaus from the demands presented in health and social care. The methodology is anchored in the qualitative approach, bibliographical and field research with six social workers who work directly with the elderly person. The results point to the need for concerted efforts to promote participatory and democratic processes.

**Keywords:** Old age. Public policy. Aging successful.

Recebido em: 01/06/2017. Aceito em: 27/06/2018

---

\*Assistente Social. Doutora em Sociedade e Cultura na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). É pesquisadora da temática de gênero, velhice, sexualidade e políticas públicas. Professora da Universidade Federal do Amazonas - Campi Parintins - AM. Email: allicyponce@hotmail.com

## Introdução

Já não somos um país de jovens. Ao sair nas ruas e nos lugares públicos e privados, a presença das pessoas idosas é notória. Esse crescimento demográfico da população mais velha se deve ao avanço da medicina no que concerne ao controle de doenças e à redução nas taxas de fecundidade e mortalidade.

Segundo o IBGE (2010), no Brasil, há 26,1 milhões de pessoas idosas, o que representa 13% da população brasileira. As projeções acusam que até 2025, seremos o sexto país do mundo em número de velhos. A região com mais pessoas idosas é a região Sul, com 14,4% enquanto o Norte apresenta a menor taxa, 8,8%.

Se por um lado celebramos a conquista da longevidade, por outro, é necessário atentar para a garantia das condições necessárias para que a pessoa idosa viva dignamente. Afinal, a velhice revela a condição humana futura para os homens do presente.

A velhice é um daqueles assuntos que tem atraído a atenção do mercado e se tornado uma preocupação para o Estado. O final do século XX e o início do século XXI tem se ocupado das questões relativas ao corpo, à saúde e o bem-estar. Vivemos um tempo marcado pela volta da ética hedonista e individualista, que preconiza a valorização dos ideais de juventude, como a beleza, a força, a vitalidade e a produtividade, fatores que declinam com o tempo.

Quando se chega à velhice, o mercado oferece um leque de técnicas que se propõem a amenizar os traços do envelhecimento, como a indústria de cosméticos e a adoção de estilos de vida saudáveis, que se afinam com a meta da gerontologia: “morrer jovem o mais tarde possível”. Recai sobre o indivíduo a “escolha” pela responsabilidade em querer assumir ou não essas medidas como forma de combate aos traços do declínio e da decrepitude.

Para o Estado, a velhice se torna um ônus em razão do aumento das demandas das pessoas idosas pelos serviços de saúde, previdência e assistência social (TEIXEIRA, 2008). No início do século XXI, as proposições em torno da velhice caminham rumo à construção de novos projetos de vida. Um conceito que vem ganhando expressão é o de “envelhecimento bem-sucedido”, que

dentro do discurso do “envelhecimento ativo”, designa a velhice como uma experiência positiva.

Albuquerque (2008) afirma que o termo “envelhecimento bem-sucedido” apareceu pela primeira vez na gerontologia nos anos 1960 trazendo uma mudança ideológica no sentido de romper com a ideia que considera o envelhecimento e a velhice como “sinônimos de doença, inatividade e contração geral no desenvolvimento” (p. 28).

Para a autora, o “envelhecimento ativo” é definido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um processo de otimização de oportunidades de bem-estar físico, mental e social através do curso da vida, de forma a aumentar a expectativa de vida saudável e a qualidade de vida na velhice. A Organização Mundial da Saúde (OMS) reforçou este conceito ao precisar que o “envelhecimento ativo” é baseado no reconhecimento dos direitos humanos das pessoas idosas e dos princípios de independência, participação, dignidade, cuidados e autodesempenho.

Com relação ao “envelhecimento bem-sucedido”, não encontramos uma definição específica. Mas, Litvoc e Brito (2004) nos ajudam a pensar em eixos que podem convergir para o alcance desse conceito a partir da presença de três fatores essenciais: 1) a baixa probabilidade de doenças e de incapacidade relacionada a elas, 2) boa capacidade funcional, tanto física como cognitiva, e 3) participação ativa na comunidade.

As orientações que permeiam a ideia de envelhecimento ativo e de envelhecimento bem-sucedido contemplam a proposta do que chamamos de “qualidade de vida” que, segundo Albuquerque (2008, p. 74), “engloba o campo econômico e uma vasta lista de necessidades, recursos e valores individuais, até a consideração das preocupações, problemas e objetivos societários que conformam a política social”. “Qualidade de vida” tem sido um referencial para a avaliação dos serviços de saúde e assistência social prestados às pessoas idosas.

Em Manaus, capital do estado do Amazonas, as políticas públicas que transitam no eixo do envelhecimento bem-sucedido estão situadas entre a saúde e a assistência social, sobretudo no nível de baixa e média complexidade e proteção básica, respectivamente.

Embora consideremos importante a ampliação da oferta dos serviços de atenção voltados

à pessoa idosa na cidade de Manaus, o caráter marcante que prevalece na orientação desses serviços é norteado pelo signo da “terceira idade”, como modelo unificador de velhice, que se limita a garantir o controle de doenças e promover atividades de socialização, como se fossem suficientes para o alcance do envelhecimento bem-sucedido, sem se preocupar em atentar para outros aspectos que perpassam às reais condições de vida das pessoas idosas e que influenciam em sua qualidade de vida.

Apesar da rede de proteção estar configurada em um mesmo território de abrangência, não se percebe articulação entre as ações em uma perspectiva interdisciplinar e nem tampouco entre os serviços oferecidos no âmbito das políticas públicas na dimensão da intersectorialidade, o que se reduz à fragmentação das demandas das pessoas idosas contrariamente ao entendimento integral do sujeito como um ser biopsicossocial, que precisa de atenção complexa e em perspectiva de totalidade.

Este trabalho se propõe discutir a avaliação de seis assistentes sociais sobre os serviços oferecidos à pessoa idosa no âmbito das políticas públicas de saúde (atenção básica e média complexidade) e assistência social (proteção básica), em Manaus. A metodologia se pauta na abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e de campo, com recorte espacial de duas zonas da cidade de Manaus, Norte e Oeste, onde se concentram uma Unidade Básica de Saúde (UBS), um Centro de Atendimento Integral à Melhor Idade (CAIMI) e um Centro de Convivência da Família ou do Idoso em um mesmo território de abrangência. Foram entrevistadas duas profissionais de cada instituição referida, divididas entre as duas zonas da cidade pesquisadas. A intenção consistiu em investigar de que forma UBS, CAIMI e Centro de Convivência estão em sintonia na proposição do envelhecimento bem-sucedido.

### **Velhice: desafio do século**

Tudo que é vivo envelhece. A velhice é um destino natural e inevitável aos indivíduos a não ser que se morra antes. Desde o momento da concepção no ventre materno, estamos envelhecendo e esse processo ocorre durante toda a vida. Mas, somos reconhecidos como “velhos”, ou seja, como indivíduos que atingiram

a velhice, quando o corpo emite sinais que se manifestam, sobretudo, na aparência. Além dos aspectos físicos, há marcadores socioculturais que revestem a velhice de conteúdos simbólicos que informam as ações e representações dos sujeitos (MERCADANTE, 2003).

De acordo com Neri (2001), a mudança física é gradual e progressiva, que se mostra através do aparecimento de rugas, perda de elasticidade e viço da pele, diminuição da força muscular, da agilidade e da mobilidade das articulações, aparição de cabelos brancos e queda de cabelos, redução da capacidade auditiva e visual, distúrbios do sistema respiratório, circulatório, alteração da memória, dentre outras.

Assim detalha Beauvoir (1990, p. 34-35):

Os cabelos embranquecem e tornam-se mais ralos, também os pelos embranquecem, embora proliferem em certos lugares – como, por exemplo, no queixo das velhas. A pele se enrugam em consequência da desidratação e da perda de elasticidade do tecido dérmico subjacente. Caem os dentes. A perda dos dentes provoca um encurtamento da parte inferior do rosto, de tal maneira que o nariz – que se alonga verticalmente por causa da atrofia de seus tecidos elásticos – aproxima-se do queixo. A proliferação senil da pele traz um engrossamento das pálpebras superiores, enquanto se formam papos sob os olhos; o lábio superior minguia e o lóbulo da orelha aumenta. Também o esqueleto se modifica. A atrofia muscular e a esclerose das articulações acarretam problemas de locomoção. O esqueleto sofre processo de osteoporose, isto é, a substância compacta do osso torna-se esponjosa e frágil, sendo este o motivo porque a fratura do colo do fêmur, que suporta o peso do corpo, é um acidente frequente; e a vista cansada faz com que a capacidade de discriminação decline. Também diminui a audição, chegando frequentemente até a surdez. O tato, o paladar e o olfato tem menos acuidade que outrora.

Além das mudanças biológicas e fisiológicas que se refletem também na aparência, existem as mudanças psicológicas e sociais que, segundo Schwanke et. al. (2009), são modificações afetivas e cognitivas que se expressam mediante a consciência da aproximação do fim da vida, como a suspensão da atividade profissional pela aposentadoria, de onde surge muitas vezes

a sensação de inutilidade, solidão, segregação familiar, dificuldades econômicas, declínio do prestígio social e mudanças de valores. Para o autor (p. 37):

Com base nestas considerações, o idoso pode ser caracterizado como: 1) uma entidade biológica que apresenta modificações orgânicas, funcionais e psicológicas que lhe são peculiares; 2) um indivíduo que estabelece relações características com seu entorno social, dependentes das modificações associadas ao processo de envelhecimento *per se*.

Se o destino natural do homem é a velhice, a não ser que morra antes, então por que essa condição humana é um desafio à humanidade? Não estamos preparados para envelhecer, sobretudo nas sociedades capitalistas ocidentais. Apesar dos avanços nas pesquisas sobre o envelhecimento humano, que consideram possível viver esse momento da vida com certo grau de autonomia e independência, a velhice ainda é encarada como sinônimo de incapacidade, como se as pessoas idosas precisassem ser tuteladas.

A ideologia capitalista dissemina a valorização dos atributos relacionados à juventude como únicos padrões aceitáveis. A moral da pele lisa é estimulada pelos avanços no campo da biomedicina através da tecnociência, que se propõe a operar transformações no corpo da pessoa idosa por meio das cirurgias plásticas, dos cremes anti-idades, dos remédios para reposição hormonal e disfunção erétil, dentre outras intervenções que prometem fazer milagres para manter ou recuperar um corpo conservado (SIBILIA, 2011), fortalecendo o mito da eterna juventude.

“Combater a velhice” se torna uma “escolha” do indivíduo. O mercado disponibiliza os artifícios para retardar os sinais do corpo. Mas, só é acessível a quem pode pagar, o que não é o caso da maioria das pessoas idosas que vive no Brasil, inseridas em um contexto de pobreza e exclusão social.

As pessoas idosas que podem optar por um envelhecimento mais dinâmico e ativo estão classificadas no signo da “terceira idade”. São os aposentados dinâmicos que tem condições financeiras de custear uma alimentação mais saudável e atividades de convivência e lazer. Esse modelo de velhice passa a ser o ideal uniformizante buscado para todos as pessoas idosas,

o que desconsidera a pluralidade de velhices existentes e atropela as possibilidades de escolha ao pressionar psicologicamente o sujeito para que se “enquadre” em um ideal que não corresponde aos seus anseios e necessidades. Para Fensterseifer (2009, p. 86):

Esta idealização, esta promoção de estereótipos da “boa velhice” (que brinca, que corre, que trabalha) empobrece nossa percepção desta etapa da vida, pois não nos permite enxergar diferentes “possibilidades de viver”, mas enfatiza “deficiências a corrigir”. Esta é a base do discurso eugenista que promove a intolerância e a coisificação, tornando-nos incapazes de suportar a diferença e a individualidade, uma vez que esta promove aquela.

A orientação das políticas públicas voltadas às pessoas idosas tem se sintonizado também com o ideal da velhice ativa. As políticas de saúde e de assistência social tem priorizado o autocuidado e as atividades de convivência e lazer, como formas de manutenção de uma boa capacidade física e cognitiva. Aqueles que são dependentes e/ou estão em situação de negligência e abandono ficam sob a responsabilidade da família e de instituições de longa permanência recebendo auxílio do poder público e de instituições não-governamentais.

Lobato (2007) destaca que a década de 1980 foi importante para a criação e desenvolvimento de programas voltados às pessoas idosas, como a criação de grupos e centros de convivência, organizações de idosos (as) em associações e programas de preparo para a aposentadoria, desenvolvidos por empresas estatais.

Esses programas se propõem a trabalhar no desenvolvimento de habilidades pessoais (aprendizagem, autoestima e outras) e na reorientação dos serviços de saúde (humanização, integralidade da atenção, conceito amplo de saúde e interdisciplinaridade), devendo, além disso, implementar estratégias que impulsionem a ação comunitária.

Mas, os reflexos da política neoliberal sobre as ações do Estado no âmbito das políticas públicas e sociais tem conformado a qualidade dos serviços prestados dentro de uma lógica reiterativa dominante ao fortalecer um projeto de velhice que não corresponde à realidade da maioria dos usuários (as) dos serviços sociais.

Canôas (1983), ao analisar a condição humana do velho nas décadas de 1960 e 1970 no Brasil, período de atenção prioritária do Estado sobre a juventude e incipiente percepção do aumento de velhos no universo populacional brasileiro, explicita que os profissionais não sabiam como direcionar as suas ações junto às pessoas idosas nos serviços de convivência oferecidos pelo SESC (Serviço Social do Comércio) e nem nas instituições de longa permanência, consideradas como depositários de velhos. A falta de conhecimento sobre a velhice levava a intervenções profissionais que transitavam entre a infantilização e tentativas de planejamento sobre o que se achavam melhor para o (a) idoso (a).

Mesmo com os avanços trazidos pela Política Nacional do Idoso (1994) e o Estatuto do Idoso (2003), após o reconhecimento do envelhecimento da população como fenômeno mundial e progressivo e os esforços de teorização sobre essa questão, o direcionamento das ações muitas vezes ainda recaem sobre a tutela e a infantilização, como se a velhice fosse a regressão da vida que inspira dependência e cuidados dos outros que se acham mais capazes de decidir o que é melhor para o (a) idoso (a), tolhendo a condição de protagonista desse sujeito social e contrariando os esforços para ponderar as condições de autonomia e independência nessa fase da vida.

A tendência das políticas públicas sob a égide neoliberal tem caminhado na desarticulação, fragmentação e na descontinuidade dos serviços (YAZBEK, 2009). A política de assistência social no âmbito estatal não insere profissionais por meio de concurso público<sup>1</sup>, mas sob regime de contrato temporário, o que reflete diretamente sobre o direcionamento e a qualidade das ações prestadas nos serviços de convivência para a pessoa idosa, pois pela rotatividade dos contratos de trabalho, fica difícil elaborar uma sistemática de intervenções profissionais que possibilite a continuidade das ações prestadas e o alcance de resultados efetivos, o que se reduz em ações fragmentadas, pontuais e imediatistas.

A velhice é, portanto, um desafio às profissões e aos profissionais, às famílias, às instituições governamentais e não-governamentais, a sociedade e, sobretudo, às pessoas que

envelhecem. Esse desafio está diretamente vinculado a uma cultura socialmente construída que segrega a pessoa idosa no âmbito de suas famílias, que censura moral e religiosamente seus relacionamentos afetivo-sexuais e as marginalizam economicamente com uma aposentadoria ou um benefício assistencial que não atende às suas necessidades humanas e sociais, além do desrespeito cotidiano contra seu direito de ir e vir e ser bem atendido nas instituições em que solicitam serviços.

### Políticas públicas de atenção à pessoa idosa em Manaus – AM

Manaus é a capital do estado do Amazonas, situada na região norte do país. O censo do IBGE de 2010 apontou que nos últimos 40 anos, a população que vive na cidade com idade acima de 60 anos cresceu mais de dez vezes, saltando de 10.584 para 108.902 habitantes. Podemos ver uma síntese histórica dessa progressão no seguinte quadro:

**Quadro 1 – Progressão da população acima de 60 anos, em Manaus – AM**

ANO	POPULAÇÃO ACIMA DE 60 ANOS	%
1970	10.584	3,40
1980	22.220	3,51
1990	37.702	3,73
2000	65.731	4,68
2010	108.902	6,04

Fonte: IBGE, 2010.

Segundo Leão (2015), a rede de serviços voltada à pessoa idosa em Manaus compreende as Unidades Básicas de Saúde, sob a administração da Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA) e os Centros de Atenção Integral à Melhor Idade (CAIMIs), de responsabilidade do Estado. Nas UBSs do município, não há nenhum programa específico direcionado à pessoa idosa. O que se vê é a inclusão desse público no Programa de Controle da Hipertensão e Diabetes (HIPERDIA) junto com pessoas de várias faixas etárias. De acordo com a Secretaria Estadual de Saúde (SUSAM), a proposta dos CAIMIs consiste em garantir o atendimento ambulatorial ao idoso, com ênfase no manuseio das doenças prevalentes da terceira idade e nas ações preventivas

<sup>1</sup> Refiro-me, especificamente, à Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas (SEAS).

relativas às políticas de saúde desenvolvidas na área de abrangência do CAIMI, agindo com equipe multidisciplinar capacitada, objetivando maior resolutividade possível. Existem três CAIMIs em Manaus. O CAIMI é um atendimento específico ao idoso, mas também funciona porta de entrada da pessoa idosa na rede socioassistencial, ou seja, também presta atenção básica, mas específica para esse segmento social.

Os Centros de Convivência existentes em Manaus são de responsabilidade da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) e totalizam-se em três. Dividem-se em dois Centros de Convivência da Família, que conta com usuários de todas as idades, desde crianças a idosos e um Centro de Convivência específico para o Idoso.

As demandas que os idosos apresentam nas políticas públicas em Manaus se iniciam nos serviços de saúde para o controle das doenças crônicas, como hipertensão e diabetes. Então, a porta de entrada para a rede de apoio socioassistencial é a unidade básica de saúde (UBS). A partir de então, outras demandas são identificadas, como o requerimento para os benefícios assistenciais e previdenciários, a solicitação por serviços especializados e a inserção em atividades de lazer e socialização. Assim, além de serem encaminhados para atendimento especializado no CAIMI, os idosos também são direcionados para os serviços de assistência social, sobretudo os Centros de Convivência para idosos. Nesse caso, a política de saúde e a de assistência social se complementam na oferta dos serviços de promoção à saúde nos aspectos que contemplam a busca pelo envelhecimento bem-sucedido.

O enfrentamento dessas demandas nas unidades de saúde e centros de convivência acontece por meio da escuta qualificada, orientação e informação para que os idosos tenham acesso aos seus direitos de cidadania. Nas unidades de saúde (UBSs e CAIMIs), as assistentes sociais entrevistadas afirmaram que também encaminham os idosos para outras instituições que oferecem espaços de socialização/ convivência, bem como atividades físicas e de lazer.

Nas Unidades de Saúde (UBSs e CAIMIs), a intervenção predominante centraliza-se no atendimento individual. No Centro de Convivência da Família, as ações são, em sua maioria, socioeducativas e de atendimentos individuais sobre o processo de envelhecimento, direitos sociais

(saúde, transporte, aposentadoria, assistência social, suporte jurídico etc.) e o aparato oferecido pelo Estado. É difícil realizar um acompanhamento pleno das demandas dos idosos, em razão do Centro de Convivência da Família demandar atenção sobre os outros públicos que frequentam o local. No Centro de Convivência específico do Idoso são oferecidas, além das atividades esportivas, oficinas, palestras e reuniões que abordam conteúdos sobre o processo de envelhecimento, direitos sociais, orientações previdenciárias e benefícios assistenciais, atividades que valorizam a trajetória de vida da pessoa idosa, sexualidade, dentre outras que promovem a sua valorização na sociedade e fomentam o protagonismo social.

A qualidade das ações desenvolvidas é questionável, pois recai sobre a esfera clínica do tratamento e restringe o idoso a um corpo doente, apesar das possibilidades de complementaridade nos serviços. Na política de saúde, o que se preconiza é o reforço das prescrições médicas recomendadas no consultório clínico, difundidas, inclusive, por profissionais das ciências humanas e sociais aplicadas. Assim, preconiza-se a prevenção dos agravos para que não atinjam estágio avançado, orientações para seguir adequadamente a ingestão dos remédios, palestras sobre as doenças crônicas e aquelas que se manifestam com frequência na velhice etc.

Pellegrini e Junqueira (2005) afirmam que a prática clínica se desvincula de um entendimento mais abrangente do ser humano, pois limita o indivíduo a um conjunto de órgãos que deve estar em pleno funcionamento. Mesmo considerando a importância do cuidado com o corpo, devemos ressaltar que os agravos que acometem às pessoas idosas relacionam-se intrinsecamente com o contexto de pobreza e marginalização social desencadeado pela sociedade capitalista. Nessa ótica,

O idoso gasta muito porque, pela natureza dos agravos que o acometem nesta sociedade, utiliza com frequência recursos diagnósticos e terapêuticos de alto custo e já não é geralmente um ser produtivo. Os cuidados preventivos, atualmente em moda, como dietas, exercícios físicos, combate ao tabagismo e ao alcoolismo, entre outros, são dirigidos a cada pessoa e ignoram questões como a solidão, o isolamento, o empobrecimento afetivo, a segregação social. Portanto, como

muitas outras das medidas preconizadas por médicos (não fumar, não beber álcool, comer alimentos mais duráveis, caminhar todos os dias, medicar-se corretamente etc.) não encontram eco e se tornam inúteis, por mais corretas que sejam, se consideradas intrinsecamente. Além do mais, não tocam o cerne do problema do idoso nas sociedades ocidentais, que é a sua desvalorização como ser humano, uma vez que a sua vida já não influencia decisivamente o mercado. O culto à eterna juventude e o cuidado com o corpo tendem a excluir o idoso de forma cruel (PELLEGRINI E JUNQUEIRA, 2005, p. 380).

Os serviços de saúde propostos às pessoas idosas deveriam considerar a complexidade social que está por trás da demanda apresentada pelos sujeitos. Nesse sentido, buscar-se-ia compreender os problemas, as queixas e necessidades e estruturar respostas considerando as condições de vida dos velhos trabalhadores na sociedade capitalista. Pela natureza dos agravos que acometem as pessoas idosas, seria interessante pensar um conjunto articulado de ações que propõe a interlocução das ações da política de saúde com as demais políticas públicas, como a econômica, a agrária, de habitação, abastecimento, educação, transportes e segurança pública, indo muito além da intervenção do setor específico, cuja expressão mais comum é a relação entre profissional e paciente, através de uma consulta.

Já nos centros de convivência, no âmbito da política de assistência social, os serviços oferecidos, além de sofrerem com a descontinuidade em razão dos vínculos precarizados de contratação dos profissionais, são estimulados no signo da “terceira idade” sem que se considerem, nas práticas interventivas, as formas de elaboração e reelaboração da velhice a partir das diferenças plurais das vivências dos idosos.

Os Centros de Convivência agregam parcerias com as secretarias de esporte e lazer, instituições de saúde que disponibilizam atividades esportivas, cursos técnicos profissionalizantes e de geração de renda. Segundo Veras (2005), o Centro de Convivência pode proporcionar aos idosos um motivo para sair regularmente e uma oportunidade de contato social, tornando-se um local para atividades de lazer e educação profissionalizante e cultural, que tanto contribui para valorizar o idoso como cidadão quanto para

desmistificar preconceitos e estereótipos que circundam a velhice e, assim, construir novas possibilidades para reelaborar a vida.

As políticas públicas de atenção à pessoa idosa em Manaus, apesar de estarem descentralizadas em cada zona da cidade, esbarram nas dificuldades de articulação intersetorial e em práticas multidisciplinares que, em vez de prestar assistência em uma perspectiva de totalidade, fragmentam a pessoa idosa em várias partes que precisam ser tratadas. Sem o entendimento sobre o processo de envelhecimento e a velhice, as ações reforçam a ideologia da “terceira idade” e patinam sobre a esfera clínica do tratamento, como se reduzisse a pessoa idosa a mero corpo doente.

### **Intersetorialidade e interdisciplinaridade no compromisso com o envelhecimento bem-sucedido**

O envelhecimento bem-sucedido se constitui em um conjunto de propostas que contemplam a integralidade na atenção à pessoa idosa, que primam pela busca da autonomia e independência na velhice<sup>2</sup>, que se propõem a instrumentalizar os sujeitos para o exercício da participação política e atuar na desconstrução de estereótipos que tolhem o exercício de direitos fundamentais das pessoas idosas.

Por se tratar de metas complexas, entendemos que o alcance requer a conjugação de esforços. É preciso um conjunto de fatores (políticos, intervenções qualificadas, mobilização conjunta e articulada) que devem ser pensados de forma estratégica, o que implica a conjugação de esforços, tanto do poder público para assegurar a concretização de políticas públicas de qualidade, quanto também da família, como esfera privada que possui a capacidade de prover proteção física, social e emocional, e da sociedade, através de uma mudança de cultura que valorize e respeite a velhice.

A família, a sociedade e o poder público devem oferecer apoio e todas as condições necessárias para que a pessoa idosa desfrute de qualidade de vida, envolvendo-os (as) em

<sup>2</sup> Para Netto e Ponte (2005), a autonomia é a capacidade de decisão e de comando e a independência, é a capacidade de realizar algo com seus próprios meios.

processos participativos onde possam decidir o que acham melhor para si a partir de suas necessidades, na tentativa de romper com práticas tuteladoras em que se decide o que é melhor para os (as) idosos (as).

As pessoas idosas, geralmente, adentram a rede de apoio socioassistencial pela política de saúde em busca do controle de suas doenças. A maioria dos agravos que acomete a saúde das pessoas idosas está diretamente associada ao contexto de pobreza em que estão inseridos na sociedade capitalista.

Se as necessidades de saúde também são necessidades sociais, não se espera que uma política pública por si só tenha condições de dar conta da amplitude que o conceito de saúde engloba. Por isso, a política de saúde é transversal às demais políticas públicas, que devem agir de forma integrada para que atinjam a universalidade da cobertura e do atendimento.

As diretrizes para o alcance do envelhecimento bem-sucedido preconizam, segundo Litvoc e Brito (2004), a constituição dos seguintes fatores:

A) Para a baixa probabilidade de doenças e incapacidade associada a elas, não basta apenas considerar a ausência de doenças e incapacidades, mas deve-se atentar para os fatores de risco, como obesidade, fumo, intolerância à glicose, entre outros. As doenças que os idosos manifestam estão associadas ao estilo de vida, ou seja, a fatores extrínsecos. Sendo assim, os hábitos podem ser mudados para que as doenças não atinjam estágio avançado.

B) A preservação e o desenvolvimento de uma boa capacidade funcional e psíquica. Para Litvoc e Brito (2004, p. 08) “a influência de características socioeconômicas, como ter baixa renda, é um dos fatores do declínio da capacidade física, assim como atividades de lazer e suporte emocional dos familiares e amigos ajudam na manutenção de uma boa condição física”.

C) A participação ativa na comunidade. Essa atividade permite que os idosos estabeleçam vínculos afetivos e emocionais com outras pessoas que estão fora de seu círculo familiar. A participação comunitária pode favorecer redes de apoio social à medida que, por meio da troca de informações, os indivíduos possam construir alternativas que atendam suas necessidades, como uma atividade produtiva.

A intersectorialidade ganha notoriedade como estratégia a ser adotada contra as formas parciais de práticas sociais no âmbito das políticas sociais. É uma forma de gestão que implica o reconhecimento dos limites institucionais e profissionais, mas também considera as potencialidades oferecidas pelo poder institucional em comunicação com outros setores como forma de articulação conjunta para o enfrentamento de problemas concretos.

A interdisciplinaridade parte do reconhecimento do caráter dialético da realidade, no sentido de transcender o plano fenomênico do reducionismo estruturalista e a negação da neutralidade. No lugar de arrancar um fragmento da realidade e entendê-lo de forma isolada, como acontece na multidisciplinaridade, na interdisciplinaridade o pressuposto consiste na religação dos saberes explicitados na integralidade e na totalidade em sua relação com as partes que se comunicam.

Por isso, “a importância de buscar na interdisciplinaridade uma análise global dos problemas e na estratégia intersectorial a promoção de práticas sociais mais eficazes em relação à questão social atual” (MONNERAT e SOUZA, 2009, p. 203). A intersectorialidade deve se concretizar como síntese a partir de conhecimentos diversos dialogados de forma interdisciplinar.

A pesquisa realizada em Manaus com assistentes sociais que trabalham nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs), nos Centros de Atendimento à Melhor Idade (CAIMIs), Centro de Convivência da Família e Centro de Convivência do Idoso mostra que as profissionais reconhecem a importância de articular parcerias entre as políticas públicas para um atendimento de qualidade na perspectiva do envelhecimento bem-sucedido.

A pessoa idosa não precisa somente de um atendimento de saúde clínica, que só cuida do corpo, mas necessita de uma atenção ampliada, que contemple o bem-estar psicológico, condições econômicas que atendam às suas necessidades, um convívio social que fortaleça redes de solidariedade mútuas, o fomento à participação política e um ambiente social que propicie a mudança cultural.

A articulação dos serviços entre as políticas públicas de saúde e assistência social pode contribuir para atingir uma perspectiva de complementaridade e integralidade nas ações. Entretanto, as assistentes sociais entrevistadas

disseram que não se consegue ir além dos encaminhamentos e das referências e contra referências, apesar das instituições estarem situadas em um mesmo território de abrangência.

Vasconcelos (2007) destaca que, na maioria das vezes, os encaminhamentos são ações imediatas, isoladas e assistemáticas porque não se faz nenhum tipo de acompanhamento contínuo das ações demandadas, o que na realidade se traduz na transferência de resolutividade (e não de enfrentamento) da demanda para outras instituições, fragmentando as ações e o problema dos usuários. “Estes encaminhamentos, buscando resolver o mau funcionamento da rotina das unidades, jogam o usuário para o próximo serviço e/ou para fora da unidade, empurrando o problema para frente” (VASCONCELOS, 2007, p. 250).

Os relatos das assistentes sociais explicaram também a necessidade de articulação entre toda a equipe profissional e as pessoas idosas, que são protagonistas de suas próprias histórias. Mas, para falar em interdisciplinaridade nas práticas interventivas, é necessário, primeiro, fortalecer a disciplinaridade, ou seja, que cada profissional tenha clareza de suas atribuições e competências para que, depois, seja fomentado o diálogo plural respeitando as particularidades específicas de cada profissão e, posteriormente, permitindo-se à abertura aos diferentes saberes.

Em Manaus, o que se observou foi a preponderância da prática clínica, que está presente não só no consultório médico, mas que permeia a intervenção de outros profissionais que não estão no campo das ciências biológicas como, por exemplo, os (as) assistentes sociais. Essas profissionais têm reforçado as prescrições médicas através das atividades socioeducativas e no atendimento individual. Quando não, reiteram uma prática conservadora que fortalece a tutela ao querer decidir as ações que julgam apropriadas para serem desenvolvidas junto às pessoas idosas em vez de inseri-las no planejamento destas.

Essa postura denota um entendimento de velhice ligada à incapacidade. Os (as) assistentes sociais possuem um arcabouço teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político que instrumentaliza esses (as) profissionais a tecer intervenções no âmbito investigativo e interventivo

capazes de convergir na direção do empoderamento da pessoa idosa.

“Empoderar” não no sentido de “dar poder” ao outro porque reforçaríamos novamente a prática da tutela e da dominação capitalista de exclusão e/ou segmentação ao unificar todos os (as) idosos (as) no signo da “terceira idade”. Mas, no sentido de ser coparticipante de um processo que demanda a conjugação de esforços de todos no intuito de oportunizar canais de acesso, mas que elege a pessoa idosa como protagonista de sua própria história.

O empoderamento na velhice também não significa eximir a responsabilidade do Estado, da sociedade e da família e responsabilizar unicamente a pessoa idosa pelo autocuidado, o que reforçaria a ideologia individualista. Concordamos com a assertiva de Derntl e Watanabe (2004, p. 40), quando afirmam que:

Os métodos considerados mais adequados em educação para saúde estão baseados em técnicas participativas que conduzem a tomada de consciência das pessoas sobre questões que lhes dizem respeito, de acordo com os princípios da escola de Paulo Freire. Nessa ótica, o processo educativo se relaciona mais com a busca da própria autonomia e com o ideal de uma sociedade livre e muito menos como formas de persuasão para que as pessoas adotem comportamentos que são apropriados pelos profissionais dos serviços de assistência. Quer dizer que se deve admitir a possibilidade de opção pelo indivíduo oferecendo formas de análise dos próprios comportamentos e atitudes pela informação e apoio técnicos, mas sem imposição. Esta corrente, que é característica do pós-modernismo, pela forte defesa do direito individual, é a da educação, como instrumento de “empoderamento” do indivíduo, mediante a aquisição de habilidades que lhes permitem controlar a sua vida. O paradigma do autocuidado, particularmente no que se refere aos idosos, serve-se desses postulados para a construção de um referencial teórico que tem na autonomia seu melhor argumento.

A dimensão teleológica para uma prática transformadora implica em processos de gestão e planejamento. As rotinas de trabalho nas instituições públicas obedecem à lógica da burocratização, da quantitatividade e do imediatismo. No cotidiano de suas práticas, as assistentes

sociais entrevistadas não possuem um plano de atividades para o desenvolvimento de suas ações. Por isso, a intervenção, na maioria das vezes, recai no pragmatismo, na rotineirização e na acomodação.

O planejamento revela a orientação das ações a partir de diretrizes traçadas sob uma escolha teórico-metodológica e ético-política que envolve a atuação profissional, a articulação interdisciplinar, inclusive com a participação dos sujeitos demandantes das políticas públicas e sociais. Sem planejamento, as intervenções profissionais junto às pessoas idosas continuam a fortalecer o projeto dominante de velhice ainda que não seja compatível com a realidade da maioria dos idosos que demandam os serviços sociais.

As observações traçadas nos permitem compreender que o envelhecimento bem-sucedido é uma aspiração que deve potencializar o viver e isso implica a garantia de condições sociais, econômicas, culturais e políticas que garantam a efetivação dos direitos de cidadania, mas também possibilitem práticas saudáveis, como uma alimentação equilibrada, adoção de estilos de vida saudáveis, lazer gratificante e atividades de inserção social dotadas de significado. Por se tratar de metas complexas, exige-se tanto a reorientação dos serviços assistenciais de cunho preventivo e de promoção em saúde, mas, sobretudo, o esforço de movimentos individuais e coletivos que possam contribuir para a construção de uma nova ordem societária.

### Considerações Finais

A velhice é um desafio que está na ordem do dia. E não se trata, apenas, de um fenômeno, e sim, de uma realidade que cresce progressivamente. Mas, não basta apenas ganharmos anos de vida, é necessário que se viva a longevidade com qualidade de vida. As metas para um envelhecimento bem-sucedido são complexas e implicam a necessidade de conjugação de esforços da sociedade, das instituições governamentais e não-governamentais, da família, dos profissionais que lidam com as pessoas idosas e da reorganização das políticas públicas.

A falta de conhecimento sobre a velhice, em razão das incipientes sistematizações teóricas, faz com que essa condição humana a que todos (as) nós estamos destinados (as), seja um

desafio. Encará-la com o máximo de autonomia e independência demanda reforma no pensamento, na família, na sociedade e nas políticas públicas.

A interdisciplinaridade e a intersetorialidade são passos importantes no avanço dessa empreitada, haja vista que o envelhecimento deve ser entendido em toda a sua complexidade, considerando os vários fatores que diferenciam as diversas vivências dos indivíduos, como a saúde física e mental, o gênero e a classe social (BEAUVOIR, 1990).

A interdisciplinaridade possibilita o diálogo entre os saberes e pode contribuir para o entendimento multifacetado das questões que envolvem a velhice, bem como orientar intervenções profissionais junto às pessoas idosas que caminhem na perspectiva do seu empoderamento e imprimam novos rumos na construção de uma velhice plural e emancipada. A intersetorialidade consiste em uma forma de gestão parceira, sistemática e contínua, rompendo as barreiras da falta de comunicação entre as políticas públicas e articulando alternativas possíveis para o cumprimento das metas do envelhecimento bem-sucedido.

O envelhecimento bem-sucedido é uma discussão que transpõe o padrão hegemônico, o qual tolhe a pluralidade de velhices e não se compromete com a construção de uma sociedade justa para as pessoas idosas. Esse conceito precisa ser constantemente analisado sob o crivo da crítica para que não recaia em possíveis equívocos que reforcem a tutela e reproduzam a ideia de incapacidade.

### Referências

- ALBUQUERQUE, Sandra Márcia Lins de. **Envelhecimento ativo**: desafio do século. São Paulo: Andreoli, 2008.
- BEAUVOIR, Simone de. **A velhice**. Editora: Nova Fronteira, 1990.
- BRASIL. **Estatuto do Idoso**. Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003.
- BRASIL. **Política Nacional do Idoso**. Lei 8.842, de 04 de janeiro de 1994.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/2010>. Acesso em julho de 2016.

CANÔAS, Cilene Swain. **A condição humana do velho**. São Paulo: Cortez, 1983.

DERNTL, Alice Moreira e WATANABE, Helena Akemi Wada. Promoção da Saúde. In: LITVOC, Júlio; BRITO, Francisco Carlos (orgs.). **Envelhecimento** – Promoção e Prevenção da Saúde. São Paulo. Editora Atheneu, 2004.

FENSTERSEIFER, Paulo Evaldo. O imperativo do idoso saudável: dimensões éticas. In: DALLEPIANE, Loiva Beatriz (org.). **Envelhecimento humano**: campo de saberes e práticas em saúde coletiva. Ijuí. Editora Unijuí, 2009 (Coleção Saúde Coletiva).

LEÃO, Alice Alves Menezes Ponce de. **Serviço Social e Velhice**: perspectivas para o trabalho do assistente social na promoção à saúde do idoso em Manaus. Manaus: Edua, 2015.

LITVOC, Júlio; BRITO, Francisco Carlos. Conceitos Básicos. In: **Envelhecimento** – Promoção e Prevenção da Saúde. São Paulo. Editora Atheneu, 2004.

LOBATO, Alzira Tereza Garcia. Serviço Social e envelhecimento: perspectivas do trabalho do assistente social na área da saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza et. al. (org.). **Saúde e Serviço Social**. 3ª edição. Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

MERCADANTE, Elisabeth F. **Velhice**: a identidade estigmatizada. In: Revista Serviço Social & Sociedade. Ano XXIV , n° 75 – setembro 2003.

MONNERAT, Gisele Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **Política social e intersetorialidade**: consensos teóricos e desafios práticos. Revista Ser Social. Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun. 2009. ISSN: 2178-8987 (versão eletrônica).

NERI, Anita Liberalesso (org.). **Desenvolvimento e Envelhecimento** – Perspectivas biológicas, psicológicas e sociológicas. 2° ed. Campinas, SP: Papirus, 2001 (Coleção Vivacidade).

NETTO, Matheus Papaléo; PONTE, José Ribeiro da. Envelhecimento: desafio na transição do século. In: NETTO, Matheus Papaléo (org.). **Gerontologia**: a velhice e o envelhecimento em visão globalizada. São Paulo. Editora Atheneu, 2005.

PELLEGRINI, Virginia Maria Cristina; JUNQUEIRA, Virginia. Trajetória das políticas de saúde. A saúde coletiva e o atendimento ao idoso. In: NETTO, Matheus Papaléo (org.). **Gerontologia**: a velhice e o envelhecimento em visão globalizada. São Paulo. Editora Atheneu, 2005.

SCHWANKE, Carla Helena Augustin et. al. Contextualizando a geriatria e a gerontologia no século 21. In: DALLEPIANE, Loiva Beatriz (org.). **Envelhecimento humano**: campo de saberes e práticas em saúde coletiva. Ijuí, Editora Unijuí, 2009 (Coleção Saúde Coletiva).

SIBILIA, Paula. A moral da pele lisa e a censura midiática da velhice: o corpo velho como uma imagem com falhas. In: GOLDENBERG, Mirian (org.). **Corpo, envelhecimento e felicidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento e trabalho no tempo do capital** – Implicações para a proteção social no Brasil. São Paulo, Cortez: 2008.

VASCONCELOS, Ana Maria de et. al. Profissões de saúde, ética profissional e seguridade social. In: BRAVO, Maria Inês Souza et. al. (orgs.). **Saúde e Serviço Social**. 3ª edição. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

VERAS, Renato. Atenção preventiva ao idoso – uma abordagem de saúde coletiva. In: NETTO, Matheus Papaléo (org.). **Gerontologia**: a velhice e o envelhecimento em visão globalizada. São Paulo. Editora Atheneu, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. O Serviço Social e a construção dos direitos sociais. In: BAPTISTA, Myrian Veras; BATTINI, Odária (orgs.). **A prática profissional do assistente social**: teoria, ação, construção do conhecimento. Volume I. São Paulo: Veras Editora, 2009.

## O exercício profissional do assistente social em ações de combate à fome<sup>1</sup>

### The professional practice of social worker in actions to combat hunger

Livia Machado Brizola Szesz\*  
Angela Maria Moura Costa Prates\*\*

**Resumo:** O objetivo desse artigo é analisar os limites e as potencialidades do exercício profissional do assistente social em ações de combate à fome através de instituições socioassistenciais no Município de Guarapuava – PR. A pesquisa tem os seguintes procedimentos metodológicos: abordagem quantitativa, revisão bibliográfica, análise de legislação e a entrevista semiestruturada com questões abertas aplicada a assistentes sociais que atuam em instituições socioassistenciais, que são receptoras de alimentos do Programa Mesa Brasil do Serviço Social do Comércio (SESC) Paraná. Assim, conclui-se que a ação de distribuir alimentos, embora seja uma ação emergencial, contribui para a garantia do direito à alimentação para pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, mesmo que o grupo que acesse esse direito seja ínfimo diante daqueles que necessitam. Essa ação compõe o conjunto de ações que os profissionais de Serviço Social desenvolvem nas instituições socioassistenciais a fim de atingir as necessidades humanas desses sujeitos.

**Palavras-chave:** Exercício profissional. Segurança Alimentar. Fome.

**Abstract:** The goal of this research is to analyze the limits and the potential of professional practice of social worker in actions to combat hunger through collaborate assistance institutions in the municipality of Guarapuava -PR. The research has the following methodological procedures: a quantitative approach, literature review, legislative research and semi-structured interview with open questions applied to social workers who act in collaborate assistance institutions that benefit from the Program named as 'Mesa Brasil do Serviço Social do Comércio (SESC) Paraná'. Thus, it is concluded that the action to distribute food, although it is an emergency action, is a way of ensuring the right to save food for people living in situations of extreme poverty, even though the group that accesses this right is tiny comparing to those in need. This action makes up the set of actions that the professionals who

---

<sup>1</sup> O projeto que antecedeu a presente pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO) e aprovado através do Parecer nº 1.510.224 de 19 de abril de 2016.

\* Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Graduada em Serviço Social na Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO). E-mail: lilibrizol@gmail.com.

\*\* Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO); Especialista em Formação de Professores para a Docência no Ensino Superior também pela Unicentro. Professora do Curso de Serviço Social da Unicentro. E-mail: pratesammc@gmail.com.

develop collaborate assistance institutions in order to contribute to meeting the basic human needs of those, who suffer from hunger, in your entirety.

**Keywords:** Professional Practice. Food Safety. Hunger.

Recebido em: 01/06/2017. Aceito em: 27/06/2018

## Introdução

O Brasil é considerado o país das desigualdades sociais e possuía mais de 16 milhões de cidadãos vivendo na miséria, segundo o Censo de 2010 (CAMPELLO e MELLO, 2014). A pobreza é uma violação de direitos humanos, sendo a fome uma das principais violações dessa natureza (SANÉ, 2003). A fome é resultado da contradição de um país que convive com uma produção extensa e variada de alimentos e também com o desperdício. O Brasil, que é um país dependente e periférico, sofre as consequências do Modo de Produção Capitalista (MPC) de forma intensa, sendo que uma dessas facetas é a não distribuição de renda entre as classes sociais. O Jornal *El País*, de setembro de 2017, aponta que seis brasileiros concentram a mesma riqueza que a metade da população mais pobre. Portanto, apenas 5% dos brasileiros detêm a mesma fatia de renda que os outros 95%. Essas seis pessoas juntas concentram a mesma riqueza que os 100 milhões mais pobres do país, ou seja, a metade da população brasileira (207,7 milhões). Nesse sentido, a fome é uma expressão das relações sociais construídas, mantidas e legitimadas sob a égide do capital, com expressões particularizadas na realidade brasileira.

Diante desse contexto, o Estado nacional já fez e faz inúmeras tentativas de enfrentar esse problema através de políticas públicas de combate à fome e também de parceria com instituições privadas. Para enfrentar tal realidade, além dos programas de transferência condicionada de renda, o país lança também o Plano Brasil sem Miséria em 2011 (BRASIL, 2011), que tem como objetivo tirar da miséria os mais de 16 milhões considerados miseráveis. É importante lembrar que o Brasil é um país que reza a cartilha neoliberal, ampliando gradativamente as suas parcerias com instituições privadas, em nome do compartilhamento de responsabilidades, mas,

como analisa Montaño (2007), muitas vezes ele repassa suas obrigações para o âmbito privado.

As ações de combate à fome podem ser efetivas no país se este ampliar sua distribuição de renda; entretanto, é preciso ter claro que enquanto estiver vigente o MPC haverá pobreza e sua expressão mais cruel: a fome. Porém, não é por ter clareza desse fato que também o país deva abrir mão de ações de combate à fome. Assim como não é por essa consciência que profissionais que lutam por igualdade e justiça social vão abrir mão de defender políticas públicas com este teor, muito pelo contrário. É nesse contexto que se insere o profissional de Serviço Social ao atuar com diversas políticas públicas, em especial, com políticas de combate à pobreza e à fome.

Diante do exposto, o presente artigo tem como objetivo analisar os limites e as potencialidades do exercício profissional do assistente social em ações de combate à fome através de instituições socioassistenciais no Município de Guarapuava – PR. Trata-se da ação de distribuir alimentos que são oferecidos pelo Programa Mesa Brasil (PMB) do Serviço Social do Comércio (SESC) às instituições que atendem pessoas em situação de pobreza e miséria. É importante frisar que o município conta com 08 instituições socioassistenciais que são Organizações Não Governamentais (ONGs), que atuam com distribuição de alimentos através do PMB.

O estudo em tela está alicerçado na pesquisa qualitativa, pois suas metodologias são “[...] entendidas como aquelas capazes de incorporar a questão do SIGNIFICADO e da INTENCIONALIDADE como inerentes aos atos, às relações, e as estruturas sociais [...]” (MINAYO 1998, p.10). Quem dá significado é o sujeito participante da pesquisa, porém, quem faz a interpretação desse significado é o sujeito pesquisador. Chizzotti (1998) ajuda a aprofundar a compreensão sobre este tipo de pesquisa quando afirma que nela “[...] o sujeito observador

é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado” (CHIZZOTTI, 1998, p. 79).

Para coleta dos dados qualitativos foi utilizada a Entrevista Semiestruturada, realizada com três (3) profissionais de Serviço Social de instituições socioassistenciais do Município de Guarapuava-PR, as quais recebem alimentos do PMB do SESC e distribuem para pessoas que vivem em situação de miséria e que são atendidas pelas referidas instituições. Atualmente, Guarapuava conta com 08 instituições que são ONGs e estão devidamente cadastradas pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e recebem alimentos do PMB. Porém, apenas 06 destas possuem um assistente social em seu quadro técnico. Os assistentes sociais dessas 06 instituições foram convidados para participar da pesquisa, entretanto, como o sujeito é livre para aceitar participar ou não, apenas 03 profissionais aceitaram o convite, os quais serão denominadas por: AS. A; AS. B; AS. C. Portanto, a pesquisa foi realizada com 50% dos profissionais assistentes sociais que atuam com ações de combate à fome em ONGs. Como forma de destacar e valorizar as suas análises, os trechos de seus depoimentos estão colocados no texto em negrito.

É o sujeito participante que pode significar o seu exercício profissional e a entrevista é uma “[...] metodologia de pesquisa [cuja] realidade do sujeito é conhecida a partir dos significados que por ele lhe são atribuídos” (MARTINELLI 1999, p. 23 *acréscimos nossos*). Assim, o desenvolvimento deste estudo possibilitou refletir sobre o exercício profissional e projeto ético político do assistente social na atualidade e sua relação com a (in) segurança alimentar. Além disso, visa-se identificar o PMB e suas formas de relação com as instituições socioassistenciais e a distribuição de alimentos. E, por fim, focar no objeto deste estudo que são os limites e potencialidades do exercício profissional do assistente social em ações de combate à fome.

### **O exercício profissional e projeto ético político do assistente social**

O Serviço Social é uma especialização do trabalho coletivo e o exercício profissional do assistente social é a concretização de um processo de trabalho que procura o enfrentamento das

expressões da questão social em sua realidade singular, que se constituem, segundo lamamoto (2007), como objeto de intervenção profissional. As expressões da Questão Social são problematizadas pelos profissionais num processo teórico-prático, político e técnico a fim de desvelar o objeto de intervenção (FALEIROS, 2010); (LOPES, 1979). Entre esses objetos encontra-se a fome, como uma necessidade humana básica (PEREIRA, 2008) a ser enfrentadas através das políticas de combate à pobreza e a miséria. Os assistentes sociais são “[...] sujeitos coletivos [que] expressam consciências partilhadas, são sujeitos que lutam por vontades históricas determinadas [...]”, pois os projetos ético-políticos e as “[...] práticas profissionais devem pulsar com o tempo e com o movimento (MARTINELLI, 2009, p. 150-151 *acréscimos nossos*).

O Serviço Social é uma profissão regulamentada através da Lei nº 8.662/1993 (CFESS, 1993a). Suas escolas formam e capacitam profissionais capazes de atender com competência as demandas da sociedade na qual estão inseridos. No Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais de 1993 (CFESS, 1993b), estão postos os valores que o fundamentam enquanto profissão, e, por extensão, fundamentam também o exercício profissional. O Código é composto por onze princípios fundamentais: liberdade, defesa intransigente dos direitos humanos, cidadania, defesa do aprofundamento da democracia, equidade e justiça social, respeito à diversidade, garantia do pluralismo, projeto societário, articulação, qualidade dos serviços prestados, exercício do Serviço Social sem ser discriminado/a, nem discriminar (CFESS, 1993b). De acordo com Martinelli (2009, 157-158), o código é vigoroso e tenaz, pois “[...] fundamenta o projeto ético-político profissional e o articula a um projeto social mais amplo. É um código que pressupõe um profissional competente, crítico, qualificado teoricamente e, sobretudo com muita coragem para lutar contra obstáculos que interpõem em sua trajetória”.

A construção do projeto ético-político se dá na mesma proporção em que se transformam as condições sociais e históricas. São nelas que ocorrem a sua materialização. Sendo assim, torna-se preciso o aprofundamento do debate teórico-metodológico e ético-político com vistas a estabelecer a direção social da profissão e da formação, do rompimento, da recusa e da crítica

ao conservadorismo vivenciado na profissão, bem como a necessidade de transformações políticas e sociais. Battini (2009a) afirma que as ações humanas, individuais ou coletivas dos membros da sociedade são sempre orientadas teleologicamente, isto é, possuem uma finalidade, um objetivo, um fim, uma meta. Essas ações resultam sempre em um projeto, o qual é pensado já com uma finalidade. Esse projeto vinculado à proposta de um projeto societário estabelece a estruturação de uma nova ordem social, sem exploração de classe, discriminação de gênero e etnia (NETTO, 1999). Nessa direção, o assistente social pode contribuir para desenvolver ações que questionem a ordem vigente e, ao mesmo tempo, melhorem as condições de vida dos trabalhadores (VASCONCELOS, 2015).

Os projetos societários são coletivos, pois atendem ao interesse da sociedade num contexto geral. Na nossa sociedade, os projetos societários possuem uma dimensão política, que abrange relações de poder. Logo, são denominados projetos de classe. Entretanto, os projetos societários, devido ao processo histórico, bem como por motivos econômicos-sociais e culturais, voltados aos interesses da classe trabalhadora, sempre estão em posição desfavorável em relação aos projetos das classes políticas dominantes (NETTO, 1999). Não obstante, o Serviço Social defende projetos que atendam aos interesses da classe trabalhadora.

Para Netto (1999), a estabilidade e o aprofundamento do projeto ético-político nas condições atuais, que são antagônicas, dependem da dedicação e desejo do corpo profissional, porém não só dele, mas dependem também da consolidação do movimento democrático popular. O projeto profissional é materializado de forma coletiva, pois em cada campo de atuação, cada assistente social materializa alguns dos seus princípios. E, nesse sentido, o exercício profissional vivenciado em cada espaço de atuação forma o coletivo da categoria profissional.

A atual conjuntura da profissão de Serviço Social, exige um profissional que seja capaz de sintonizar-se com o ritmo das mudanças que o cenário social apresenta, além de ser um pesquisador que invista em sua formação intelectual e cultural no acompanhamento histórico dos processos sociais. Além disso, deve assumir a investigação como suporte do exercício profissional

e efetivar a atitude investigativo-científica em seu fazer cotidiano, dado que a construção do conhecimento se efetiva também a partir da prática cotidiana (BATTINI, 2009a). Compete, ainda, aos assistentes sociais, em seu exercício profissional, consolidar os processos de reconstrução de categorias teórico-metodológicas na particularidade dos objetos de intervenção. Utilizar-se da pesquisa e da investigação em sua intervenção, assim como integrar as dimensões, o “fazer” (técnico-operativo), o “saber” (teórico-metodológica), o “poder” (ético-político), nas mediações do exercício profissional (BATTINI, 2009b) e (MARTINELLI, 2009) ainda é um desafio para os profissionais.

A intervenção profissional na contemporaneidade é vista como uma atuação no âmbito da reprodução da vida social. É necessário compreender que com as mudanças que ocorrem na sociedade, as maneiras de apreender o mundo ou as teorias também sofrem mudanças, ou seja, se a sociedade está em constante transformação, as instituições que respondem aos processos sociais dos sujeitos também se transformam.

O profissional age no campo da reprodução social, das necessidades humanas dos sujeitos, nas suas relações de trabalho e poder, na organização e compreensão dos processos da vida social. É nesse campo que o profissional movimenta um arcabouço de conhecimentos teóricos e práticos para garantir os direitos dos trabalhadores, tendo em vista a satisfação de suas necessidades humanas básicas (PEREIRA, 2008). Sendo assim, exige-se que os profissionais saibam fazer leituras e análises críticas e ético-políticas de conjuntura para construir formas mais substantivas de alicerçamento do projeto profissional. O assistente social é um profissional que trabalha constantemente na relação entre estrutura, conjuntura e cotidiano e “[...] é no cotidiano que as determinações conjunturais se expressam e que se coloca o desafio de garantir o sentido e direcionalidade da ação profissional” (MARTINELLI, 2009, p. 152).

A realidade social brasileira retrata os desafios à intervenção, cuja desigualdade é determinada por um modelo econômico excludente, uma vez que “[...] o Brasil é líder no que se refere a pior distribuição de renda” [...]” (FAVERO, 2009, p. 162). Diante deste fato, discutir o exercício profissional do assistente social é discutir

também a realidade com a qual o profissional se depara no cotidiano de forma fragmentada e imediata (COELHO, 2013). O cotidiano apresenta demandas imediatas que requerem respostas muitas vezes também imediatas. Entretanto, Coelho (2013) alerta: é preciso ter cuidado para não ficar apenas no imediatismo do cotidiano sem deixar de ultrapassá-lo. É preciso caminhar numa direção que sai do imediato, para o mediano, capitando as mediações pela consciência a fim de propor ações que visem a transformação da realidade dos sujeitos demandatários dos serviços sociais.

O Serviço Social, na atual conjuntura, tem procurado constantemente sua qualificação, calcada na ação contraditória da vida social, na constituição do ser social. Os espaços nos quais o profissional está inserido vêm sofrendo constantes transformações e apresentando novos desafios, e nesses espaços é que a profissão assumiu como referência a defesa intransigente dos direitos humanos, da justiça, da liberdade e da democracia (CFESS, 1993b). A intervenção profissional do assistente social se dá no cotidiano e é nele que as conjunturas se revelam, é aí que o ser social participa por inteiro e vive sua particularidade. E é nesse cotidiano que o profissional faz a mediação das ações que possam diminuir a situação de miséria entre os trabalhadores.

É no cotidiano que o profissional busca respostas às necessidades sociais e almeja a construção de uma sociedade democrática, visando a transformação do ser social e de suas relações na trajetória dos acontecimentos (COELHO, 2013). Segundo Martinelli (2009, p. 175), faz-se primordial estabelecer uma “[...] relação com a profissão tendo presente que quem produz a prática são os sujeitos dela participantes – agentes institucionais e usuários – e quem a legitima são exatamente esses sujeitos usuários e não os mandantes e/ou contratantes da prática [...]”. Ser assistente social na realidade contemporânea é comprometer-se com o projeto profissional que empunha a bandeira da justiça social. É manter a capacidade de resiliência, uma vez que os profissionais possuem necessidades, desejos, projetos e nem sempre têm a força necessária para o enfrentamento contínuo e cotidiano de tantas batalhas, pois o assistente social é um trabalhador como outro qualquer.

O Serviço Social enquanto profissão constrói respostas às necessidades humanas no contexto das instituições sociais e “[...] reafirma seus pressupostos éticos e políticos na defesa intransigente da liberdade, justiça e democracia e contra qualquer forma de violência, reforçando sua condição e presença como maneira de contribuir para dar significado às nossas ações” (SARMENTO, 2014, p. 177). Quando se fala da intervenção do assistente social, fala-se da experiência, resgatada não apenas no que já se conhece do dia a dia, mas sim aquilo que é feito no exercício da profissão e com os usuários, compartilhando suas vitórias a fim de construir uma sociedade democrática, sempre se apoiando nessa experiência interventiva. “A intervenção profissional se dá pela ação na vida dos trabalhadores e não trabalhadores, essa intervenção atinge os modos de pensar, agir, sentir, fazer das pessoas e instituições envolvidas, incitando ações teleologicamente desejadas [...]” (SARMENTO, 2014, p. 180). Portanto, é inadmissível para o Serviço Social que um país como o Brasil, que produz alimento suficiente para alimentar sua população, tenha mais de 16 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza.

### **O Serviço Social e a (in) segurança alimentar**

Inúmeras são as expressões da Questão Social que o Serviço Social enfrenta em seu cotidiano nos mais variados espaços de atuação profissional e a fome é uma das mais frequentes. Mesmo com o avanço das políticas públicas de Segurança Alimentar no país, grande parcela da população ainda se encontra em situação de fome, isto é, de insegurança alimentar. A fome é uma necessidade humana básica que precisa ser satisfeita de forma imediata e contínua. Portanto, não são ações isoladas, temporárias e esporádicas que vão resolver a situação. Ter essa necessidade humana básica satisfeita é um direito constitucional dos cidadãos, que, por qualquer situação não podem saná-la por conta própria. Por isso, as ações empreendidas pelos profissionais do Serviço Social em relação ao combate à fome são de suma importância na garantia dos direitos sociais. É a profissão que intervém diretamente nas demandas derivadas da insegurança alimentar e da análise sobre o

resultado e alcance das políticas públicas e seus programas sociais implantados para atender essa questão. “O reconhecimento de que a insegurança alimentar [atinge] aproximadamente um terço da população brasileira representa a possibilidade de pensar essa política de forma diferente e de tratá-la também com novos olhares” (HIRAI, 2009, p. 81 *acréscimos nossos*).

A discussão sobre a fome no Brasil não é nova, ao contrário, é uma questão sempre antiga e nova. Josué de Castro<sup>2</sup> quando publicou sua obra chamada *Geografia da Fome* na década de 1940 é o primeiro a afirmar que existe fome no Brasil e que os brasileiros sofrem com o atraso em relação à alimentação oferecida/existente no país. O “sociólogo da fome”, como ficou conhecido Castro, é referência internacional no assunto e uns dos precursores da Política de Segurança Alimentar no Brasil. A expansão do conceito de segurança alimentar ampliou-se no pós-guerra (1945), que incorporou o termo de segurança alimentar às estratégias de segurança nacional, para enfrentar outras possíveis guerras, e dar equilíbrio econômico e social aos países. Segundo Hirai (2009), o termo segurança alimentar é de origem militar e vinculava a questão alimentar exclusivamente à capacidade de produção, que significava sobretudo soberania.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346 (BRASIL, 2006), estabelece a cooperação das organizações sociais do setor privado e público, e também com as organizações da administração direta, visando o compromisso com os princípios e objetivos determinados na lei. As políticas e os programas sociais são implantados através de unidades político-administrativas que estruturam os três setores da sociedade: União, Estados e Municípios.

Para que haja uma maior abrangência das propostas dos programas de combate à fome é fundamental uma aproximação com as realidades municipais, para que se realize ações junto à população em situação de pobreza e miséria. É importante a organização de redes de proteção e promoção social a fim de alcançar a superação das práticas assistencialistas ainda vigentes no contexto brasileiro. Segundo Hirai (2009), há

a necessidade de fortalecer as organizações sociais no sentido de que essas se tornem espaços de participação e decisão democrática e não meros reprodutores de tarefas prescritas por programas que nem sempre se mostram aptos a atender às reais necessidades da população. A existência da LOSAN não garante por si só o que ela estabelece e nem garante a segurança alimentar da população brasileira. É preciso que o governo e a sociedade civil estejam engajados no seu cumprimento.

Em 2014, o Brasil saiu<sup>3</sup> do mapa mundial da fome, segundo o relatório “Estado da Insegurança Alimentar no Mundo” da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). A FAO é uma organização que tem por objetivo atingir a segurança alimentar e nutricional, bem como possibilitar às populações o acesso a alimentos suficientes e saudáveis para a satisfação das necessidades humanas básicas. Esta organização tem três objetivos principais: primeiro, a erradicação da fome, da insegurança alimentar e da desnutrição; segundo, a eliminação da pobreza e o avanço econômico e social para todos os cidadãos, e, por último, a gestão e utilização sustentáveis de recursos naturais (terra, água, ar, clima, recursos genéticos) para benefício das gerações presentes e futuras. A FAO foca no combate à fome e à pobreza, motiva o desenvolvimento agrícola, busca a melhoria da nutrição, bem como a segurança alimentar de todas as pessoas. Preserva os recursos naturais através do desenvolvimento sustentável, e tem por meta a longo prazo, reforçar agricultura sustentável aumentando a produção e o acesso de alimentos a todas as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. A FAO incentiva os estados nacionais a efetivarem políticas públicas de combate à pobreza, à miséria e à fome. Entretanto, em 2017, dado à crise do capital associada à crise política e tudo o que isso significou no Brasil, a fome volta a assolar o país à medida em que os programas de transferência de renda são cortados pelo atual presidente. Diante desse contexto e do objeto dessa pesquisa, é que, na sequência, iremos

<sup>2</sup> Médico, Cientista Social, autor da obra *Geografia da Fome* (1908-1973)

<sup>3</sup> Com a austeridade da política econômica de Temer e os retrocessos das políticas públicas devido ao cortes que o governo vem fazendo, o Brasil está próximo do retorno ao mapa da fome em 2018.

discutir e analisar ações de combate à fome que são mediadas pela iniciativa privada em parceria com o setor público.

### O Programa Mesa Brasil (PMB) e a distribuição de alimentos

O sistema “S” no Brasil passou a ser construído a partir da década de 1940 e o Serviço Social do Comércio (SESC) faz parte dele a partir de 1948. Desde então, o SESC, que é uma iniciativa da Sociedade Civil, desenvolve atividades relacionadas à saúde, educação, cultura e lazer. “O SESC no Paraná foi instalado em 10 de janeiro 1948 na condição de Delegacia Estadual, sendo elevado à categoria de Departamento Regional em 11 de setembro de 1949” (DOMINGOS, 2013, p. 54).

A partir de 1990, começaram as atividades de enfrentamento à fome e desperdício de alimentos no país. “Em 1991, foi implantado o Projeto SOPA e PÃO no estado do Paraná, e em 1994 iniciou-se o Projeto MESA SÃO PAULO, que se multiplicou para o Rio de Janeiro em 2000, Ceará em 2001 e Pernambuco em 2002” (EIDAM e BELINSKI, 2011, s/p).

Em 2003, o SESC estruturou o PMB que forma uma Rede Nacional de Solidariedade contra a Fome e o Desperdício de Alimentos. De acordo com Domingos (2013), o SESC fez parceria com o governo federal unindo forças para combater a fome, criando, assim, o PMB. É por isso também que suas atividades estão em conformidade com a LOSAN, que conceitua Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como:

[...] o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentável (BRASIL, 2006, Art. 03).

O PMB é uma rede que funciona no Brasil todo como banco de alimentos e tem como objetivo “[...] contribuir para a promoção da cidadania e a melhoria da qualidade de vida de pessoas em situação de pobreza, em uma perspectiva de

inclusão social” (SESC, 2014)<sup>4</sup>. Para o SESC, ele é considerado um programa de segurança alimentar, cujas ações passam pela distribuição de alimentos e atividades educativas. Para arrecadar alimentos os profissionais que atuam com o programa procuram “[...] supermercados, feiras, grandes empresas e outros estabelecimentos [...], alimentos industrializados e hortifrutigranjeiros [para] distribuí-los a instituições sociais cadastradas” (SESC, 2008, p. 08 *acréscimos nossos*).

A lógica que unifica o PMB e as instituições parceiras é o enfrentamento da fome no país, fome que é causada pelo desperdício de alimentos. Segundo Sesc (2008), no país não faltam alimentos, pois ele é o quarto maior produtor do mundo, porém, não consegue lidar com o desperdício. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “[...] 30% e 40% dos alimentos comprados pelas famílias brasileiras vão para o lixo [...]. Proporção semelhante é verificada nas cadeias produtivas, na distribuição e no comércio, onde as perdas no transporte e no armazenamento impressionam” (SESC, 2008, p. 09). Isto justifica o motivo do SESC ter as ações educativas tanto com doadores quanto com beneficiários do programa. “As iniciativas incluem treinamentos, palestras e cursos visando à capacitação das instituições cadastradas, a orientação de empresários quanto ao desperdício e à promoção da responsabilidade social” (SESC, 2008, p. 09). Para realizá-las o SESC forma parcerias com o setor público e privado, instituições de ensino e com Organizações Não Governamentais (ONGs).

Outras ações também realizadas são “[...] iniciativas relacionadas à saúde em empresas doadoras, como a verificação da pressão arterial, testes de glicose, testes de acuidade visual e avaliação nutricional” (SESC, 2008, p.09). Além disso, o SESC oferece aos seus colaboradores e clientes outras possibilidades como: “[...] Oficina de Planejamento Familiar, Orientação de Cardápio, Avaliação Nutricional, Capacitação para o Voluntariado, Curso de Manipuladores de Alimentos, entre outras” (SESC, 2008, p.09). De acordo com o SESC, suas ações vão para além da arrecadação e distribuição de alimentos, pois visam a inclusão social. Por isso, todas as suas

<sup>4</sup> Disponível no site do SESC <<http://www.sesc.com.br/mesabrazil/omesabrazil.html>>. Acesso dia 23 de outubro de 2014.

atividades são desenvolvidas de forma permanente (SESC, 2008). Para ele, as ações realizadas pelo PMB têm relação direta com as ações do Programa Fome Zero do Governo Federal que foi implantado em 2002.

No Brasil, o programa está presente nos vinte e sete estados e no estado do Paraná conta com vinte e quatro unidades do SESC. No entanto, apenas oito delas operacionalizam o PMB, sendo elas: Curitiba, Francisco Beltrão, Cascavel, Londrina, Paranaguá, Campo Mourão, Maringá e Guarapuava. Nessas cidades o programa foi sendo implantado a partir de 2003, como se pode visualizar no quadro a seguir:

**Quadro 1 – Unidades do Programa Mesa Brasil no Estado do Paraná**

Nº	CIDADE	ANO DE IMPLANTAÇÃO
01	Curitiba	30 de setembro de 2003
02	Francisco Beltrão	19 de agosto de 2004
03	Cascavel	14 de novembro de 2006
04	Londrina	01 de dezembro de 2006
05	Paranaguá	05 de dezembro de 2006
06	Guarapuava	10 de fevereiro de 2009
07	Campo Mourão	25 de junho de 2010
08	Maringá	25 de outubro de 2010

**Fonte:** DOMINGOS (2013).

**Org.:** As autoras.

Segundo Domingos (2013), o programa conta com uma equipe técnica formada por assistente social, nutricionista, auxiliar administrativo, auxiliar de serviços gerais e motorista. Em cada cidade onde se operacionaliza o PMB, existe um banco de alimentos que funciona como um centro de recolhimento, estocagem e distribuição de gêneros alimentícios. O assistente social é o primeiro profissional que uma instituição procura quando está interessada em ser doadora ou receptora. Ele também é um dos membros da equipe que busca os alimentos onde estão sobrando e os armazena, disponibilizando-os para as instituições sociais de uma determinada área de abrangência. Por isso o programa requer uma estrutura mais complexa, pois precisa coletar junto ao doador, selecionar, armazenar e repassar para as entidades. O assistente social é responsável também por selecionar e acompanhar as entidades receptoras dos alimentos. Quem seleciona os usuários que recebem os

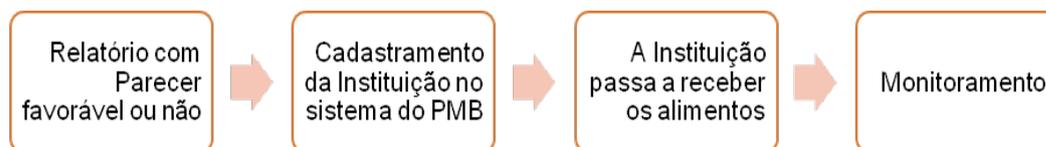
alimentos nas entidades são os assistentes sociais de seu quadro técnico. Somente as entidades cadastradas e legais no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) podem ser receptoras dos alimentos.

Todo o processo de mediação para a coleta urbana, que é coletar, diariamente de forma segura alimentos frescos, hortifrutigranjeiros, produtos industrializados ou semi-processados e encaminhá-los para entidades sociais é responsabilidade do nutricionista, acompanhado pelo assistente social. Nesse sentido, sua operacionalização exige cuidados especiais e rígido controle de qualidade no transporte, na distribuição e na utilização dos alimentos pelas instituições receptoras.

Uma das estratégias para coletar alimentos é a parceria com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que é um dos programas da Política de Segurança Alimentar.

Ele articula os gastos públicos com alimentação à produção local da agricultura familiar, de modo que os programas que visam a garantir o direito humano à alimentação possam também assegurar mercado aos agricultores mais excluídos e gerar desenvolvimento local. Adquire alimentos diretamente do agricultor familiar para o abastecimento [...] (MENEZES e SANTARELLI, s/d, p.23).

O programa compra os alimentos que são produzidos pela agricultura familiar e os destina a pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar e nutricional que são atendidas pela rede socioassistencial em cada município. Neste mesmo processo, o PMB do SESC recebe alimentos vindos do PAA e também destina a entidades que atendem pessoas nas mesmas condições. Aqui se pode perceber que existe uma relação entre as ações públicas e privadas no que se refere ao PAA e ao PMB. Para que uma instituição possa ser receptora de alimentos ela precisa passar por um processo de estudo social, o qual é feito pelo profissional de Serviço Social. Esse processo se dá conforme o organograma a seguir:

**Organograma 1 – Processo de inserção de instituição no Programa Mesa Brasil**

Fonte: Domingos (2013).

Org.: As autoras.

Para elaborar o Relatório com Parecer favorável ou não à instituição para que esta seja receptora de alimentos, o assistente social faz a visita institucional, onde avalia todas as condições: a situação de vulnerabilidade social dos usuários, as condições para distribuição dos alimentos, a estrutura física, dentre outros. Para que a instituição possa ser receptora precisa estar em dia com a documentação diante do CMAS ou no Conselho de Segurança Alimentar (CSA). Todas as orientações sobre a documentação são feitas às entidades através do assistente social. A maioria dos municípios ainda não tem o CSA, por isso as instituições são cadastradas e acompanhadas pelo CMAS.

Como se pode perceber, o PMB tem relação direta com as políticas de enfrentamento à pobreza desde o Programa Fome Zero do Governo Federal, mas é um programa realizado pela iniciativa privada. É nesse espaço de atuação profissional que o texto que segue traz as análises dos limites e potencialidades do exercício profissional do assistente social, atuando com ações de combate à fome no município de Guarapuava – PR.

### **Os limites e as potencialidades para o exercício profissional do assistente social em ações de combate à fome**

Para conhecer os limites e as potencialidades do exercício profissional do assistente social em ações de combate à fome nas instituições socioassistenciais de Guarapuava – PR, buscamos analisar os objetivos do Serviço Social nesses espaços. Para a profissão, a fome é uma das expressões da Questão Social, e a profissão está convicta de que o Estado tem obrigação de enfrentá-la, uma vez que a alimentação é um direito fundamental à vida humana.

### **O objetivo do Serviço Social na instituição socioassistencial**

Um dos principais objetivos do Serviço Social nas instituições é a garantia dos direitos socioassistenciais dos usuários, definição quase unânime entre a categoria profissional. Isso pode ser visto pelo trecho do depoimento da assistente social A, que afirma que um dos objetivos do assistente social dentro da instituição:

[...] é garantir os direitos socioassistenciais aos usuários e também informá-los para acessar os direitos constitucionais que são direitos mais abrangentes do que os da assistência social, trabalhar a mobilização social, atuar no controle social e oferecer os serviços socioassistenciais com qualidade, e que eles sejam continuados para que se consiga trabalhar a emancipação dos usuários (AS. A).

Os direitos socioassistenciais estão previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993, Art. 01), quando esta afirma que a assistência social é uma política de direito do cidadão e dever do Estado que deve prover “[...] os mínimos sociais [...] através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Todavia, não se trata apenas de garantir direitos, mas também de incentivar a organização dos trabalhadores. A profissional A afirma que é fundamental trabalhar a mobilização social com os usuários, a qual é

[...] muitas vezes confundida com manifestações públicas, como a presença das pessoas em uma praça, passeata, concentração, porém, só isso não caracteriza uma mobilização. A mobilização ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, cotidianamente, resultados decididos e desejados por todos. “Mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um

propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados (TORO e WERNECK, 2013, p. 05).

Trata-se, pois, de incentivar também o exercício do controle social. Nas políticas públicas e nos programas, projetos e serviços prestados pelo Estado ou por instituições socioassistenciais, o controle social é um direito dos usuários. Portanto, ele é compreendido como a participação dos cidadãos na fiscalização, na gestão pública, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. É um canal importante que possibilita que os recursos sejam aplicados de forma correta e que as necessidades da sociedade sejam contempladas de maneira eficaz. “No entanto, para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos” (BRASIL, 2012a, p. 17).

Voltando aos objetivos da profissão, as assistentes sociais A e B dizem que o objetivo do Serviço Social “[...] é a qualificação dos serviços prestados [...]”, essa qualificação por elas citada é o décimo princípio fundamental do Código Ética dos assistentes sociais (CFESS, 1993b, IX). “Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional”. Dentro dessa lógica é preciso rever as correlações de forças existentes nas esferas do poder (Federal, Estadual e Municipal), bem como na instituição onde o profissional está inserido (FALEIROS, 2010). A prestação dos serviços aos usuários não depende somente do profissional, mas envolve todo um sistema de aparatos legais e disputas de poder. É fundamental ter ciência que o assistente social não detém o controle de todo o seu processo de trabalho, conforme Iamamoto (2007). Dentro desse contexto, o profissional tem como desafios ampliar sua capacidade crítica para analisar as correlações de forças no meio que estiver inserido, bem como assumir uma posição de enfrentamentos, elaborando estratégias participativas e de garantias dos direitos universais e do acesso aos direitos sociais, articulando suas ações na sua área de atuação (FALEIROS, 2009).

O assistente social dentro desse processo é o profissional que pode viabilizar, orientar e

fornecer subsídios aos cidadãos na busca de seus direitos. Para Martinelli (2009, p. 150), “[...] o serviço social é visualizado como especialização do trabalho coletivo, e sua prática, como concretização de um processo de trabalho que tem como objetivo o enfrentamento das inúmeras expressões da questão social”. Em cada campo de atuação, o assistente social enfrenta as questões macro e micro das relações de poder entre capital, estado e trabalho. É nesse meio que os profissionais comprometidos com o projeto profissional atuam em defesa dos trabalhadores, usuários dos serviços socioassistenciais. É em meio a todas as correlações de forças presentes nas instituições que os assistentes sociais desenvolvem suas ações, considerando os limites de cada campo de atuação. São essas ações que serão contadas a seguir através dos depoimentos das participantes da pesquisa.

### **As ações desenvolvidas pelas assistentes sociais**

O Serviço Social tem como uma das suas competências a orientação de indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos (CFESS, 1993a, Art. 4º inciso V), assim como atuar na gestão dos serviços. Diante disso, a assistente social A tem como atividades na instituição:

[...] trabalhar na gestão da entidade [...], a elaboração documental de relatórios, de planos, e de tudo conforme a política institucional e também atendendo a política pública de assistência e as políticas intersectoriais, [...] capacitação da equipe, dos colaboradores, dos educadores sociais e no atendimento direto aos usuários [...]. [...] atuo nos diversos conselhos de assistência, na rede de atendimento à Criança e Adolescente, na Comissão Regional de Segurança Alimentar e no Conselho Municipal de Segurança Alimentar (AS. A).

Os relatórios do profissional têm a função de apresentar as atividades desenvolvidas em sua atuação, tais como: as visitas domiciliares, as informações e providências realizadas/tomadas, assim como suas justificativas. O conteúdo dos relatórios deve conter informações que sejam significativas ao processo interventivo, devendo

explicar as razões das ações que serão tomadas ou realizadas, bem como apresentar de forma descritiva e interpretativa as expressões da questão social.

Quando a assistente social A fala sobre as políticas intersetoriais, pode-se dizer que a intersetorialidade é uma lógica de gestão que percorre os diferentes âmbitos das políticas sociais e implica uma ligação entre os diversos setores das diferentes políticas (previdência, saúde, educação, assistência social entre outras). A intersetorialidade pode ser analisada como uma forma de gestão que tem o intuito de romper com o esfacelamento das políticas sociais, conduzindo uma transformação de ações, conceitos e maneira de pensar e agir frente a prestação de serviços sociais e a relação que se dá entre ela, o usuário e o Estado (JUNQUEIRA, 1998). A intersetorialidade objetiva uma participação mais ampla de todos os envolvidos nas políticas sociais, exigindo uma integração entre os vários setores e o compartilhamento dos diferentes saberes para o enfrentamento da questão social nas suas múltiplas determinações.

O trabalho em equipe<sup>5</sup> requer interface com as políticas da saúde, previdência, educação, trabalho, lazer, meio ambiente, comunicação social, segurança e habitação, na perspectiva de mediar o acesso dos cidadãos aos direitos sociais.

As abordagens das profissões podem somar-se com intuito de assegurar uma intervenção interdisciplinar capaz de responder a demandas individuais e coletivas, com vistas a defender a construção de uma sociedade livre de todas as formas de violência e exploração de classe, gênero, etnia e orientação sexual (CFESS, 2009, p. 24-25).

A primeira ação do assistente social quando acolhe o sujeito usuário é a escuta qualificada. A assistente social B descreveu que:

[...] assim que o usuário chega na entidade ele passa pela entrevista inicial, dentro dessa entrevista é feito todo o levantamento do perfil socioeconômico desse usuário, e dentro deste levantamento são feitos encaminhamentos

a rede setorial e intersetorial de atendimento desse usuário [...] (AS. B).

A entrevista para o Serviço Social é considerada um instrumento que oportuniza a tomada de consciência pelos profissionais das relações e interações que se constituem entre a realidade e os sujeitos, a entrevista é um dos instrumentos de trabalho do assistente social, assim como de outros profissionais. No exercício profissional a técnica da entrevista possibilita ao assistente social a leitura e interpretação da realidade social do usuário. Como instrumento, ela tem etapas a serem seguidas, tais como: o planejamento (organizar a ação), a execução (propriamente dita) e, por fim, o registro da entrevista (transcrição) (TRINDADE, 2012). Na perspectiva da participante, “É neste momento que a gente acaba identificando inicialmente algumas necessidades emergenciais do usuário [...]” (AS. B), para depois realizar os demais acompanhamentos e/ou encaminhamentos.

O encaminhamento usado pelos profissionais é um procedimento que integra a ação de articulação interinstitucional, para fins de acesso a serviços na consolidação dos direitos. Normalmente os usuários procuram o assistente social com necessidades que nem sempre podem ser atendidas ou viabilizadas no âmbito da instituição. Nesses casos, os profissionais fazem o encaminhamento desse usuário a outros serviços e instituições. É necessário que o profissional, além de orientar o usuário de seus direitos, faça com que os mecanismos concretos sejam mobilizados para a inclusão desse usuário nos serviços sociais. Os encaminhamentos se materializam através de um formulário devidamente “[...] assinado pelo assistente social em papel timbrado da instituição de origem” (TRINDADE, 2012, p. 79).

É papel do assistente social criar técnicas e planos que permitam a ampliação dos direitos sociais. O acompanhamento social é um instrumento de suma importância para o profissional do serviço social, pois permite:

[...] uma contribuição que nenhum outro profissional consegue oferecer ao usuário, na medida em que pode conhecer as diferentes dimensões da vida desse usuário, dentro e fora da instituição e assim pode provocar uma

<sup>5</sup> A equipe é constituída com principais profissões que atuam em instituições socioassistenciais: assistentes sociais, psicólogos e pedagogos.

visão da totalidade da situação enfrentada na instituição (TRINDADE, 2012, p. 81).

O assistente social C tem como atividades dentro da instituição “[...] desde a primeira abordagem, entrevista, avaliação, pelos diversos benefícios dos direitos da pessoa com deficiência, dos familiares, do acompanhamento da equipe multiprofissional [...]” (AS. C). O acompanhamento da equipe multiprofissional, citado pelo entrevistado é função primordial no agrupamento e mobilização da equipe. Inserido numa equipe, o profissional de Serviço Social compartilha com outros profissionais, opiniões, análises e decisões sobre a emissão de pareceres, laudos e opiniões técnicas (CFESS, 2009). “O assistente social deve, sempre que possível, integrar equipes multiprofissionais, bem como incentivar e estimular o trabalho interdisciplinar (CFESS, 2009, Art. 3º). No entanto, mesmo atuando em equipe multiprofissional, nenhuma profissão, nem mesmo o Serviço Social, perde a sua especificidade (MINAYO, 2010) e (MUNHOZ, 2008). O CFESS (2009) orienta, acerca disso, que:

Ao atuar em equipes multiprofissionais, o assistente social deverá garantir a especificidade de sua área de atuação. Parágrafo primeiro - O entendimento ou opinião técnica do assistente social sobre o objeto da intervenção conjunta com outra categoria profissional e/ ou equipe multiprofissional, deve destacar a sua área de conhecimento separadamente, delimitar o âmbito de sua atuação, seu objeto, instrumentos utilizados, análise social e outros componentes que devem estar contemplados na opinião técnica (CFESS, 2009, Art. 4º).

Atuando em equipe multiprofissional no intuito de construir juntos o enfrentamento das expressões da Questão Social de forma interdisciplinar, o profissional tem a possibilidade de ter uma visão ampliada da instituição e da mobilização dos recursos institucionais no atendimento e/ou encaminhamento dos usuários.

A próxima seção apresenta o perfil dos usuários das ações de combate à fome das instituições socioassistenciais do município de Guarapuava – PR, e apresenta ainda os depoimentos dos profissionais de Serviço Social contando os critérios que utilizam para selecionar os participantes dessas ações.

## O perfil dos usuários e critérios de seleção e distribuição de alimentos

Faz parte do conjunto de ações profissionais do assistente social conhecer os usuários da instituição em que atua, assim como caracterizar o seu perfil. É nesse processo de investigação que o profissional aprofunda o conhecimento sobre as necessidades humanas desses sujeitos e articula o seu arcabouço de conhecimentos teóricos e práticos para garantir os seus direitos.

Os usuários atendidos nas instituições socioassistenciais são os que se encontram em situações de pobreza e miséria, que não têm acesso à moradia adequada, saúde, alimentação, saneamento etc. São aqueles aos quais foram negados o acesso ao trabalho formal, que gera renda e, por conseguinte, satisfaz as suas necessidades humanas básicas. Esse público também é composto por aqueles que participam de programas de distribuição de renda como o Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Na entidade socioassistencial onde atua a assistente social A são atendidas “[...] famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco pessoal, social e na sua maioria ainda são os que estão em situação de pobreza, extrema pobreza [...]” (AS. A). Como a instituição que atua faz parte da rede socioassistencial, na LOAS no seu artigo 2º, parágrafo único diz que “Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais”.

A assistente social A diz ainda que “[...] seleciona e prioriza esse público em situação de pobreza ou avalia outras vulnerabilidades na questão do critério para acessar os alimentos [...]”. Porém, dentro da instituição é atendido todo o público que a procure. O fato de ter que selecionar os que mais precisam entre todos os que têm direito é uma faceta do Estado neoliberal, cuja lógica é a focalização e a seletividade dos programas sociais.

Como se trata de distribuição de alimentos, mostramos aqui qual a compreensão da assistente social da instituição sobre a alimentação, que é “[...] um direito fundamental porque mesmo que a pessoa tenha uma renda um pouco maior ainda

não consegue se alimentar de forma adequada que garanta a questão nutricional” (AS. A). Os usuários atendidos na entidade são integrados no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV) da Política de Assistência Social (que é desenvolvido na instituição).

[...] dentro dos nossos grupos de convivência temos trabalhado essa superação da extrema pobreza e desse sistema de dependência, mas é um processo lento [...] A gente considera a pessoa que chega com fome [...] entendendo que ela tem direito de se alimentar independente da condição que ela está, se ela está trabalhando se não está. É um cidadão que se não tem como acessar o alimento diretamente em função do seu trabalho, o Estado com essa política pública é responsável de prover, e nós entidade privada, oferecemos serviço público e temos essa responsabilidade de garantir esse direito (AS. A).

A superação da pobreza e da miséria não foge à lógica proposta pelas políticas públicas, que representa, muitas vezes, sair das estatísticas. O que não significa que a pobreza e a miséria serão extintas, dado a lógica da acumulação capitalista. Na entidade onde atua a assistente social B, os alimentos do PMB são usados para os lanches dos usuários atendidos, ou seja, não há distribuição de alimentos externamente. Em outras palavras, não há critérios de seleção de usuários. O alimento, portanto, é servido a todos que participam de atividades na entidade, “[...] pois esses alimentos fazem parte da alimentação concedida dentro dos serviços prestados [...]” (AS. B). Os critérios estabelecidos para recebimento de alimentos na instituição onde atua o assistente social C são:

[...] primeiro a questão de renda até meio salário *per capita*, a família tem que estar participando, ser participativa, a preferência que tenha criança ou adolescente na família, que tenha idoso, pessoa em situação de vulnerabilidade social que se enquadra [...] (AS. C).

Nas políticas públicas utiliza-se a renda como critério para a seleção de quem pode ter ou não acesso aos seus serviços e também a contrapartida, a exemplo das condicionalidades do PBF. Essa mesma lógica é também estendida para os serviços sociais públicos ofertados pelas entidades socioassistenciais. Para o assistente

social C, é importante que a pessoa que é atendida pelo PMB tenha compromisso e não falte no dia da distribuição sem justificativa, para que assim não fique sem o alimento. Esse profissional conta que:

[...] a cada quinze dias elas vem retirar os alimentos, fica de compromisso deles entrar em contato com a entidade para saber se tem o alimento ou não, ou alguns já vem no dia para ver se tem, o alimento, eles têm o compromisso de trazer vasilhas ou sacolas, assim que estão tirando os alimentos, duas faltas sem justificar perde o direito [...] (AS. C).

Cada instituição tem um critério de seleção do usuário, quando esse perde o seu direito, outra família que esteja na lista de espera assume seu lugar, e passa a receber os alimentos. É compreensível que se tenha a exigência de que a família não falte no dia da distribuição porque entre os alimentos ofertados têm diversos que não podem ser armazenados porque estragam. Fica claro também que essa é a lógica das políticas públicas de cunho neoliberal, que usa a seletividade e a meritocracia como forma de cobrar contrapartida das pessoas que estão em situação de miséria.

### **Distribuição de alimentos e insegurança alimentar**

O Brasil é um país de clima favorável, com rica diversidade climática e rica produtividade. Logo, deveria ter alimento na mesa de todos os brasileiros sem exceção. Porém, não é isso que vem acontecendo na realidade, pois o número de pessoas que se encontram em insegurança alimentar só vem crescendo. A falta de alimentos num país com rica produção é apenas um retrato da desigualdade social produzida pelo modo de produção capitalista. A insegurança alimentar pode ser identificada a partir de diversos problemas como os definidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA):

[...] situações de insegurança alimentar e nutricional podem ser detectadas a partir de diferentes tipos de problemas, tais como fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde, estrutura de produção de alimentos predatória em relação ao ambiente e bens essenciais com preços

abusivos e imposição de padrões alimentares que não respeitem a diversidade cultural (BRASIL, 2006, p.4).

Todos devem ter direito a uma alimentação saudável, de qualidade, em quantidade suficiente e que ela seja permanente. É necessário proporcionar condições de acesso à alimentação para as pessoas que se encontram em situação de miséria e pobreza e que por isso têm os demais direitos básicos negados. Essas pessoas estão excluídas do meio social, e precisam urgentemente serem inseridas nas políticas sociais que possam contribuir com o acesso à renda e à alimentação saudável.

A sociedade capitalista interfere nas relações sociais e no aumento das desigualdades sociais. Para Faleiros (2006, p. 1), “A questão da inclusão social está profundamente vinculada à da exclusão, aliás, duas faces da mesma moeda: as relações sociais dominantes de desigualdade expressam-se nas políticas públicas”. A inclusão social (bem como a exclusão) pode ser vista a partir de conceitos que são funcionais ao sistema capitalista. Nesse sentido, a inclusão e a exclusão se reportam às situações de inserção e expulsão nas esferas socialmente existentes.

A exclusão é definida, neste contexto, como negação da cidadania, da garantia e efetividade de direitos civis, políticos e sociais, ambientais e da equidade de gênero, raça, etnia e território. A exclusão é um processo dialético e histórico, decorrente da exploração e da dominação, com vantagens para uns e desvantagens para outros [...] (FALEIROS, 2006, p.4).

Um das formas de combater a insegurança alimentar para as pessoas que se encontram em situação de miséria é através da distribuição de alimentos via PMB do SESC. Para a assistente social A,

[...] esse programa é uma forma de acesso a alimentos de maior qualidade, pois esse alimento na sua maioria vem da produção dos pequenos agricultores. Então são alimentos de qualidade que são produzidos sem agrotóxicos e muitos deles de forma agroecológica. Vejo que de imediato é uma ação emergencial [...], mas considerando assim os objetivos do sistema de segurança alimentar e olhando a cadeia alimentar percebo que esse programa

media e contribui para fomentar as ações estruturantes dentro da política de segurança alimentar e nutricional [...] (AS. A).

Os alimentos produzidos de forma agroecológica citados na entrevista são alimentos cultivados em harmonia com o meio ambiente. Esse tipo de cultivo permite a recuperação da fertilidade dos solos, sem fazer uso de fertilizantes e de agrotóxicos. A agroecologia possibilita uma atividade economicamente viável, valendo-se de recursos naturais e se desenvolvendo de forma ecologicamente sustentável. Portanto, a distribuição de alimentos via PMB oferece uma contribuição para a efetivação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta é “[...] um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde [...]” (BRASIL, 2006, p.6). Para a assistente social B, o programa permite aos usuários frequentadores da instituição uma alimentação de qualidade, pois “[...] vem trazer um enriquecimento nutricional para o lanche que servimos [...]” (AS. B). Existe também uma dimensão importante para os agricultores que produzem esses alimentos, sendo que:

[...] um dos primeiros pontos é a questão do PAA, a compra direta dos produtores, além de garantir uma renda aos pequenos produtores para que não deixem o campo, essa compra pelo governo é a distribuição para as entidades sociais, e vinculadas a estas entidades, essas famílias também [...] (AS. C).

O PAA tem o propósito de promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Isso contribui para que as famílias de agricultores permaneçam na lavoura, uma vez que conseguem escoar a sua produção. Nesse sentido, o PAA funciona da seguinte maneira:

O programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o Programa

promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e também redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo [...] (BRASIL, 2012b, p. 3).

Portanto, a distribuição de alimentos via PMB proporciona aos usuários que frequentam as instituições socioassistenciais uma alimentação de qualidade, mas não suficiente para o enfrentamento da insegurança alimentar, uma vez que a distribuição de alimentos não ocorre diariamente. Assim, a segurança alimentar e nutricional ainda não é um direito plenamente garantido aos usuários das instituições socioassistenciais.

### **As potencialidades do exercício profissional da assistente social**

O Serviço Social, enquanto profissão, deve dar respostas às necessidades humanas e sociais. Essa potencialidade é inerente ao arcabouço teórico metodológico, ético político e técnico operativo que o profissional movimenta para garantir direitos sociais. Para o assistente social C, “[...] a trajetória do serviço social é potencializar a defesa dos direitos do ser humano frente ao mundo capitalista [...]” (AS. C). A partir de 2015, o direito à alimentação foi incluso na Constituição Federal do Brasil através da Emenda Constitucional nº 90 como direito social. Essa emenda dá nova redação ao artigo 6º da Constituição enfatizando o seguinte: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2015). Entretanto, não se trata de ficar apenas na distribuição de alimentos, uma vez que isso é esporádico e emergencial, mas sim “[...] garantir condições para que o usuário mantenha ou consiga um trabalho, que possa vislumbrar o próprio ganho, mais conhecimento, que venha melhorar de renda [...]” (AS. C). Nesse sentido, a distribuição de alimentos é só uma das muitas ações desenvolvidas no processo de atendimento dos usuários.

Ainda nesse mesmo contexto a assistente social B diz que o trabalho acontece de “[...] forma articulada com a política setorial e interseccional [onde se busca a] transferência de renda e a inserção desse usuário dentro do mercado de trabalho” (AS. B *acréscimos nossos*). Para as duas entrevistadas é de suma importância a inserção dos usuários no mercado de trabalho, para que eles possam se tornar independentes, para que possam fazer suas escolhas.

O terceiro princípio do Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais de 1993 diz que é necessário a “ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras” (CFESS, 1993, b). Então, como disse o assistente social C, um dos objetivos da profissão é defender o trabalhador. Por conseguinte, a categoria tem a tarefa primordial na defesa e garantia dos direitos desse trabalhador, que enfrenta a discriminação, a exclusão, a desigualdade social e sobrevive nesse sistema capitalista.

A assistente social B fala da importância dos programas de transferência de renda como uma forma de acesso aos direitos dos usuários e como forma de garantir o acesso a alimentos de qualidade e de sua escolha. No Brasil, os dois programas de transferência de renda mais acessados pela população são o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC é um benefício da Política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para a Assistente Social A, o BPC e o PBF são rendas que fazem a economia do município girar, uma vez que:

[...] a nossa realidade em Guarapuava não está pior em função dos benefícios que a assistência social garante, que é o BPC e o PBF e outros auxílios [...] é o que circula a economia no município, são mais de 3 milhões/4 milhões de reais que chega no mês no município (AS. A).

A entrevistada continua o seu depoimento com a pergunta: “Se não existissem esses benefícios como estaria a nossa população?” (AS. A). Nota-se, pois, a importância dos programas como viabilização e garantia de acesso à população em situação de miséria e pobreza. Os programas de

transferência de renda fazem girar a economia na cidade, pois

[...] as famílias gastam o que recebem [...] nos bairros, nos pequenos mercados, então ajudam a sustentar a nossa economia. Temos que mudar essa visão de que os benefícios são para vagabundos, são para quem não quer trabalhar, mas é uma garantia de direito mínimo, mínimo do mínimo, e a pessoa não consegue sobreviver só com esses benefícios, e ainda favorece o desenvolvimento da economia local (AS. A).

É importante frisar que os programas de transferência de renda compõem um direito da pessoa e mesmo que não movimentasse a econômica continuaria sendo um direito de obrigação do Estado.

Os profissionais de Serviço Social entendem-se como potenciais mobilizadores dos usuários e capazes de contribuir para a construção de uma nova cultura, a cultura do direito social. Nesse sentido, a participante da pesquisa afirma que “A capacidade de trabalhar a mobilização social [...] é um potencial, e a mudança de consciência que o SUAS está possibilitando na atuação profissional [é fundamental]” (AS. A *acréscimos nossos*). Portanto, no seu exercício profissional o assistente social deve viabilizar ao seu usuário a concretização dos direitos adquiridos constitucionalmente através das políticas sociais. Faz-se necessário potencializar o sujeito para que saiba como se proteger frente ao sistema capitalista, para que consiga sua própria renda para não ficar dependente da política pública, para que assim ele próprio tenha condições de selecionar quais alimentos terá em sua mesa. Entretanto, para aqueles que não conseguem inserir-se no mercado de trabalho (porque este não oferece espaço para todos), o Estado tem a obrigação de garantir a manutenção de suas necessidades humanas básicas, através das políticas públicas. E nesse caso não se trata de dependência, mas de direito garantido.

### **Os desafios enfrentados no exercício profissional do assistente social em relação ao combate à fome e a promoção da segurança alimentar**

É possível listar inúmeros desafios enfrentados diariamente no exercício profissional do

assistente social em relação ao combate à fome, uma vez que essa é fruto da não distribuição de renda no país. Observa-se que nas instituições socioassistenciais do município de Guarapuava é comum a boa e velha afirmação dos usuários: “*não tenho nada para pôr na panela*”. É isso que os usuários comumente falam quando procuram o serviço socioassistencial. A população do município de Guarapuava é de 167.328 (cento e sessenta e sete mil, trezentos e vinte e oito) pessoas, de acordo com o Censo 2010. E encontram-se cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais no município em torno de 20.796 (vinte mil, setecentos e noventa e seis) famílias, dados de dezembro de 2015. Só com esses dados dá para se ter uma noção da quantidade de pessoas que ainda vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, e essa falta de renda é um dos desafios que o profissional tem que enfrentar no cotidiano, considerando a fragilidade das políticas públicas para atendimento dessa população. A assistente social B diz que o principal desafio dentro da entidade onde ela está inserida é

[...] a falta de renda e o desemprego, [...] sério e grave e que traz outras consequências também [...] [como] a pobreza e a fome e a falta de acesso deste usuário em outras políticas que também trariam garantia de direito [...] (AS. B *acréscimos nossos*).

Os trabalhadores que recorrem aos serviços socioassistenciais, seja em âmbito público ou privado, são pessoas que não tiveram acesso à renda por meio do trabalho formal. São pessoas que sobrevivem no mercado informal de trabalho (TAVARES, 2004), com remunerações ínfimas às suas demandas, e que recorrem aos serviços para complementar a satisfação de suas necessidades.

Outra dificuldade que pode ser colocada é o fato da distribuição dos alimentos do PMB não ser semanal. Algumas entidades recebem quinzenalmente, outras mensalmente. Geralmente acontece de o programa adquirir alimentos em dias e datas não programadas com as entidades. Em seguida, o programa entra em contato para fazer a entrega desse alimento para distribuição. Outro fator ainda é o número de pessoas que necessitam participar desse programa e não podem ser atendidas porque a entidade em que

elas são assistidas já está com o número de famílias completo.

No depoimento do assistente social C dá para perceber que o que “[...] a entidade recebe do PMB e repassa para as famílias, ainda é pouco, porém já ajuda” (AS. C). São ações ínfimas, advindas de um programa de instituição privada em parceira com a instituição pública, com as quais o profissional de Serviço Social tem que contar para sanar a miséria e a fome de pessoas que não têm acesso à riqueza produzida. Se considerarmos a quantidade e frequência com que os alimentos são disponibilizados, essas ações constituem sim uma ajuda, porque elas não alteram a condição de miséria e pobreza em que os sujeitos se encontram. Assim como não tem grande significado no que se refere à nutrição desses sujeitos. Apesar disso, os profissionais de Serviço Social têm claro que “[...] a alimentação é um direito, ele não é um instrumento de clientelismo, de caridade, de assistencialismo, não deveria ser [...]” (AS. A).

As práticas do clientelismo ainda ocorrem em diversos setores da política brasileira. O clientelismo “[...] indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1998, p.134). O clientelismo está envolvido principalmente na gestão das políticas públicas, e pode ser entendido como uma troca de favores políticos, e esses favores serão um débito cobrado numa oportunidade futura. Ele se fortalece principalmente nas necessidades sociais da população, geralmente nas de caráter emergencial, e partir daí surge a moeda política de troca: o favor.

É histórico e cultural no Brasil a assistência social ser entendida como assistencialismo, ou seja, como uma forma de ajuda, uma prática individual, um favor, uma caridade, que não potencializa o indivíduo e muito menos garante seus direitos. As instituições têm um número determinado de pessoas que são cadastradas para receberem os alimentos e um número ainda maior na lista de espera, aguardando uma vaga. Para assistente social A, os desafios enfrentados são:

[...] a superação do assistencialismo, do clientelismo que gera dependência. Essa questão da consideração de dar o alimento como favor

para fins eleitorais, isso é bem presente na nossa realidade, e essa falta de um sistema de garantia de acesso a alimentos de qualidade em quantidade suficiente a população [...] (AS. A).

O que pensávamos que estava em processo de superação nas relações sociais ainda é o que move as mesmas. O que vemos é o retrocesso das políticas públicas e o contexto de troca de favores, ajudas, caridades e ações emergências ainda em alta. O assistencialismo é uma atividade de doação, não é contínuo, e não garante direitos aos cidadãos. Ao lado disso, vemos a continuidade de ações emergenciais e descontínuas que figuram a lógica do Estado Social neoliberal.

Todas essas realidades apresentadas exigem do profissional cada dia mais compromisso para enfrentar esse contexto desafiador. O que está historicamente enraizado na sociedade demora muito tempo para se desconstruir e reconstruir. Nesse contexto é imprescindível que o profissional saiba fazer leituras críticas e de conjuntura, para que ele possa direcionar o seu exercício profissional frente às demandas que lhe são apresentadas. O profissional precisa ter presente que luta junto com a classe trabalhadora para responder às necessidades sociais apresentadas por ela. Ele busca o enfrentamento das múltiplas expressões da questão social cada vez mais evidenciadas no cenário social, bem como a efetivação das políticas públicas para a garantia dos direitos sociais.

### Considerações finais

O Serviço Social enquanto profissão precisa dar respostas às necessidades humanas e sociais. Além disso, o Serviço Social potencializa o ser humano na busca e garantia dos seus direitos sociais e constitucionais, inclusive na promoção da segurança alimentar. Para isso enfrenta em seu exercício profissional inúmeros desafios, principalmente em relação ao combate à fome, sendo a alimentação uma necessidade básica do ser humano. A falta de renda e o desemprego são os maiores causadores da insegurança alimentar dos usuários assistidos nas instituições socioassistenciais.

Outro desafio enfrentado pelos profissionais é a distribuição dos alimentos via PMB, uma

vez que essa distribuição não é permanentemente semanal e a limitação numérica, ou seja, o número reduzido de famílias que podem ser cadastradas junto à instituição para recebimento externo desses alimentos. Portanto, o profissional tem uma árdua caminhada no que concerne à busca por respostas diante das demandas e necessidades sociais apresentadas pela classe trabalhadora perante as expressões da questão social vivenciadas cotidianamente.

O PMB do SESC doa alimentos para as instituições socioassistenciais cadastradas, e estas distribuem esses alimentos aos seus usuários. Percebe-se que o programa é importante na distribuição de alimentos para as instituições do município, pois dá assistência alimentar a aproximadamente cinquenta famílias por instituições; mas o número de pessoas que necessitam desses alimentos é muito maior do que o número que o programa consegue atingir. Há muitas famílias nas listas de espera aguardando novas vagas. Também a quantidade e a variedade de alimentos são restritas para cada entidade e isso também prejudica a população que necessita desse alimento para sobrevivência. O programa depende das doações dos supermercados, da agricultura familiar; enfim, do comércio em geral, para que haja essa doação/distribuição de alimentos, é todo um trabalho conjunto, ou seja, um depende do outro para que ocorra um processo satisfatório para todos.

Diante desse contexto, o acesso à alimentação é um direito de todo cidadão. E uma das funções do assistente social é instrumentalizar seus usuários para que conheçam, busquem e acessem seus direitos através das políticas públicas. As ações desenvolvidas pelos assistentes sociais dependem e variam de acordo com a instituição onde estão inseridos. Normalmente, as ações têm início a partir da primeira abordagem, e, na sequência, delineiam-se as demais intervenções, como as entrevistas, a observação, os relatórios e os encaminhamentos necessários.

E é através desse contato direto com os usuários que o profissional conhece as suas demandas. Diante da insegurança alimentar vivida por eles é que a distribuição de alimentos se torna fundamental para que um dia possa haver a garantia de uma alimentação saudável, de qualidade e em quantidade suficiente e permanente. Na pesquisa percebeu-se que a ação de distribuir

alimentos, na articulação PMB e instituições socioassistenciais, não proporciona alimentos suficientes com distribuição permanente, apesar dos alimentos serem de qualidade e saudáveis.

A ação de distribuir alimentos, embora seja uma ação emergencial, torna-se uma forma de garantir minimamente o direito à alimentação para pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, mesmo que o grupo que acesse esse direito seja ínfimo diante daqueles que necessitam. Essa ação compõe o conjunto de ações que os assistentes sociais e demais profissionais desenvolvem nas instituições socioassistenciais a fim de atingir as necessidades humanas desses sujeitos em sua totalidade.

A fome é uma necessidade humana básica e, portanto, emergencial. Por isso, o assistente social articula a ação de distribuir alimentos a todas as demais ações que realiza. A atuação profissional do assistente social não termina com a ação de distribuir alimentos, pois ela é apenas uma das ações do exercício profissional nas instituições socioassistenciais. Além de todas as atividades que constituem o cotidiano desses profissionais, eles também participam do Conselho de Segurança Alimentar, visando a construção de uma política de segurança alimentar que poderia articular ações de cunho universal no combate à fome. Para que o direito à alimentação seja garantido é preciso construir uma política de segurança alimentar no município, que articulada às demais políticas de combate à pobreza, poderiam enfrentar a fome de forma mais eficiente.

## Referências

BATTINI, Odária. **Atitude investigativa e prática profissional**. In.: BAPTISTA, Myrian Veras. A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção de conhecimento. Volume I. São Paulo: Veras Editora, 2009a.

\_\_\_\_\_. **O lugar da prática profissional no contexto das lutas dos assistentes sociais no Brasil**. In.: BAPTISTA, Myrian Veras. A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção de conhecimento. Volume I. São Paulo: Veras Editora, 2009b.

BRASIL, República Federativa. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – Lei 8. 742**. Brasília, DF, 1993.

\_\_\_\_\_. **Cartilha Lei de Segurança Alimentar e Nutricional** – Lei 11.346 de 15 de setembro. Brasília, DF, CONSEA, 2006; Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/cartilha-losan-portugues>. Acesso em: 13, mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.492/2011** – Institui o Plano Brasil sem Miséria. Brasília: DF, 2011;

\_\_\_\_\_. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** (Coleção Olho Vivo). Brasília, DF, 2012a; Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em: 15, mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA.** Brasília, DF, 2012b; Disponível em [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/CARTILHA\\_PAA\\_FINAL.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf) Acesso em: 15, mar. 2017.

CAMPELLO, Tereza e MELLO, Janine (Orgs). **O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos.** In.: CAMPELLO, Tereza, FALCÃO, Tiago e COSTA, Patrícia Vieira da. O Brasil Sem Miséria. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Brasília: DF, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados: escritos de história e política.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Lei de Regulamentação da Profissão – Lei 8.662.** Brasília, DF: CFESS, 1993a.

\_\_\_\_\_. **Código de Ética do Assistente Social – Resolução 273.** Brasília, DF: CFESS, 1993b.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social.** Brasília, 2009. Disponível em [http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha\\_CFESS\\_Finalgrafica.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Finalgrafica.pdf). Acesso em: 26, jul. 2016.

CFESS, Conselho Federal dos Assistente Sociais. **Resolução CFESS nº 557/2009 de 15 de setembro.** Brasília, DF: CFESS, 2009.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.** São Paulo: Cortez, 1998.

COELHO, Marilene. **Imediaticidade na Prática Profissional do Assistente Social.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

DOMINGOS, Simone Pereira. **O Programa Mesa Brasil no Paraná: oito realidades, uma história.** Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado no Curso de Graduação em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Curitiba: PUC/PR, 2013.

EIDAM, Vanessa e BELINSKI, Luciana. **O Programa Mesa Brasil nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Guarapuava – PR.** In.: Anais do VII ENPPEX e II Seminário dos Cursos de Ciências Sociais Aplicadas da Fecilcam. Campo Mourão: FECILCAM, 2011. Disponível em [http://www.fecilcam.br/anais/vii\\_enppex/PDF/servico-social/04-servico-social.pdf](http://www.fecilcam.br/anais/vii_enppex/PDF/servico-social/04-servico-social.pdf) . Acesso em: 21, jan. 2015.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Saber profissional e poder institucional.** 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Inclusão social e cidadania.** Palestra proferida na ICSW32, em Brasília, em 17 de julho de 2006. Disponível em [http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006\\_Brazil/17\\_07\\_PDF/vicente\\_faleiros.pdf](http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/17_07_PDF/vicente_faleiros.pdf). Acesso em: 30, abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Capítulo 2 – Acerca do objeto do Serviço Social: uma proposta de construção. In.: FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social.** 9ª Ed – São Paulo: Cortez, 2010.

FÁVERO, Eunice Teresinha. Desafio e perspectivas do exercício profissional do assistente social na efetivação de direitos. In.: BAPTISTA, Myrian Veras.. **A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção de conhecimento.** Volume I. São Paulo: Veras Editora, 2009.

HIRAI, Wanda Griep. **Segurança alimentar em tempos de (in) sustentabilidades produzidas.** 161 f. Tese (doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 12ª Ed – São Paulo: Cortez, 2007.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e Intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. In.: **Revista de Administração Pública** v. 2 nº 2 – mar/abril – p.11-22. Rio de Janeiro, 1998.

LOPES, Josefa Batista. **Capítulo I – A construção do objeto como pressuposto.** In.: LOPES, Josefa Batista. Objeto e especificidade do Serviço Social: pensamento latino-americano. São Paulo: Cortez, 1979.

MARTINELLI, Maria Lúcia. (org.) **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Editora Veras, 1999.

\_\_\_\_\_. **Sentido e direcionalidade da ação profissional: projeto ético-político em Serviço Social**. In.: BAPTISTA, Myrian Veras. A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção de conhecimento. Volume I. São Paulo: Veras Editora, 2009.

MENEZES, Francisco e SANTARELLI, Mariana. **Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil Sem Miséria: elementos da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: IBASE, s/d; Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>. Acesso em: 21, jan. 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 10<sup>o</sup> ed. Petrópolis, R.J: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. Disciplinaridade, interdisciplinaridade e complexidade. In.: Revista **Emancipação** (v.10 n<sup>o</sup> 02, p. 435-442). Ponta Grossa, UEPG, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/1937-6362-2-PB.pdf> Acesso em: 19, mar. 2015.

MUNHOZ, Divanir Eulália Naréssi. Da multi à interdisciplinaridade: A sabedoria no percurso da construção do conhecimento. In.: **Revista do Centro de Educação e Letras (Ideação)** (v. 10, n<sup>o</sup> 01 – p. 123-133). Foz do Iguaçu: UNIOESTE, 2008. Disponível em <http://e-revista.unioeste.br/index.php/ideacao/article/view/4148> . Acesso em: 19, mar. 2015.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. **A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social**. In.: CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. Serviço Social, direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS e ABEPSS, 1999.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 5<sup>a</sup> Ed – São Paulo: Cortez, 2008.

SANÉ, Pierre. **Pobreza, a próxima fronteira na luta pelos direitos humanos**. In.:

WERCHEIN, Jorge e NOLETO, Marlova Jovchelovitch (Orgs). Pobreza e

desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília:

UNESCO, 2013.

SARMENTO, Hélder Boska de Moraes. **O debate contemporâneo sobre a intervenção profissional**. In.: FAGUNDES, Helenara Silveira. SAMPAIO, Simone Sobral (organizadoras). **Questão Social e Direitos Humanos**. V.1 – Florianópolis: ed. Da UFSC, 2014.

SESC, Serviço Social do Comércio. **Receitas do Mesa Brasil**. (Departamento Regional do Rio Grande do Sul). Porto Alegre: SESC/RS, 2008.

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in) visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2004.

TORO, Jose Bernardo e WERNECK, Nisia Maria Duarte. **Mobilização Social - Um Modo de Construir a Democracia e Participação**. Unicef, Brasil, 2013.

TRINDADE, Rosa Lúcia Prédes. **Ações profissionais, procedimentos e instrumentos no trabalho dos assistentes sociais nas políticas sociais**. In.: SANTOS, Cláudia Mônica dos, BACKX, Sheila e GUERRA, Iolanda (Org). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. Juiz de Fora: Ed. UFRJ, 2012.

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

## **A qualidade da participação em Conselhos Gestores de Políticas Públicas: a experiência de um Conselho de Assistência Social**

### **The quality of participation in Public Policy Management Boards: the experience of a Social Assistance Council**

**Márcia Helena Batista Corrêa da Costa\***  
**Anselmo Sebastião Botelho\*\***

**Resumo:** O artigo apresenta resultados de pesquisa realizada sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social em uma cidade do interior do Estado de Minas Gerais. Como opção metodológica, definiu-se por criar mecanismos de escuta dos conselheiros, enriquecida pela realização de análise documental. Dentre os resultados do estudo, verificou-se haver a necessidade de preparação dos conselheiros para o exercício de sua função de representar tanto órgãos do governo como organizações da sociedade civil. Pelo que se avaliou dos resultados, é importante também que se realizem o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, por meio de um sistema de informações capaz de subsidiar as decisões dos conselheiros nos processos decisórios relativos à política municipal de Assistência Social.

**Palavras-chave:** Conselho de Assistência Social. Participação. Sociedade civil.

**Abstract:** The article presents research results on the performance of the Social Assistance Councils in a small town of Minas Gerais State. As a methodological option, it was defined by creating counselors listening mechanisms, enriched by the accomplishment of documentary analysis. Among the results of the study, it was verified that there is a need in preparing the counselors to perform their function of representing both government agencies and civil society organizations. It is also important to, by the assessed results, monitor and evaluate public policies, through an information system capable of supporting the counselors decisions in the decision-making processes related to the municipal social Assistance Policy.

**Keywords:** Social Welfare Council. Participation. Civil society.

Recebido em: 29/03/2016. Aceito em: 07/04/2018

---

\* Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas (UNICAMP) e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas), Professora da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), [academicomarcia@hotmail.com](mailto:academicomarcia@hotmail.com) ou [marcia.costa@uemg.br](mailto:marcia.costa@uemg.br)

\*\* Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), [anselmo.botelho@uemg.br](mailto:anselmo.botelho@uemg.br)

## Introdução

No Brasil, há uma história de atuação de Conselhos. Os Conselhos Comunitários foram criados no final dos anos de 1970, com o objetivo de atuar junto às administrações municipais. Nesse período, e nos anos de 1980, surgiram os Conselhos Populares. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram previstos e posteriormente implantados os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (GOHN, 2011).

Gohn (2011) mostra que, nos anos de 1980, foi importante, no cenário político, a valorização dos Conselhos, com vistas ao fortalecimento da participação democrática. Ainda considerando a perspectiva de Gohn (2011), em oposição ao regime militar, criaram-se os Conselhos Populares, que desempenharam papéis diversos. Essas organizações atuavam como mecanismos de pressão e posteriormente de interlocução com o poder executivo.

Os movimentos sociais de massa, não exclusivamente sindicais e nem exclusivamente político-partidários, eram elementos fundamentais para a construção dos conselhos populares representativos da população. Para esses movimentos sociais, a constituição e participação em conselhos poderia significar um momento de organização e de direção das lutas políticas dispersas e fragmentadas. As conquistas parciais poderiam acumular-se em posições de poder e explicar-se no conjunto do tecido social (GOHN, 2011, p. 79).

Nesse momento, confirmando-se na década de 1990, conforme Junqueira (1999 *apud* COMERLATTO *et al.* 2007, p. 266), surge

[...] uma nova ordem ético-política para compor estratégias, ações e relações entre as diferentes áreas das políticas públicas, as esferas organizacionais e os sujeitos sociais, fundamentada pela democracia, autonomia e participação.

O surgimento dessa nova ordem representou um marco da luta pela democratização do país e pela criação das condições básicas em prol de uma participação mais ativa dos cidadãos nas decisões do governo, assim como para o estabelecimento das políticas públicas voltadas para as áreas sociais.

Na visão de Dagnino (1994), a nova cidadania transcende quaisquer ideologias e estabelece como foco principal a luta pela inclusão e acesso ao poder por meio da participação ativa das pessoas nos processos decisórios e deliberativos das políticas públicas em todas as áreas e setores. O cenário de redemocratização dos anos de 1990 indicava a existência de novos atores políticos, com potencial para atuar como agentes na construção democrática participativa em processo no país.

Segundo Gohn (2011), os Conselhos nasceram para atuar no reordenamento das políticas públicas brasileiras e representavam a possibilidade de se alcançar práticas democráticas na relação entre o Estado e a sociedade civil. A institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas setoriais foi garantida pela Constituição de 1988, adjetivada, inclusive, de Constituição Cidadã devido aos avanços sociais e democráticos estabelecidos em seu conteúdo. Neste sentido, a atual Constituição representa um marco em prol da participação política da sociedade civil, estimulada a atuar nessas esferas públicas junto com representações de governo para conceber e acompanhar as políticas sociais. As leis posteriores à Constituição de 1988 começaram a regulamentar o direito, agora constitucional, à participação por meio de Conselhos deliberativos, estruturados de forma paritária, com representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil (GOHN, 2011).

Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal). As reformas operadas no Estado brasileiro, na última década, articularam a existência de conselhos ao repasse de recursos financeiros do nível federal ao estadual e ao municipal. Muitos deles já foram criados, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural), assim como os interesses de grupos e camadas sociais específicos como crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc. (GOHN, 2011, p. 88).

No caso da Política de Assistência Social, houve um esforço de ruptura com uma prática

historicamente consolidada, fundada na solidariedade, na caridade e na filantropia (NETTO, 2000). Em um movimento apoiado principalmente pela Igreja, essa fase perdurou até a década de 1940, culminando com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1947. A LBA surgiu com o objetivo primeiro de prestar assistência às famílias dos ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial. No entanto, posteriormente, estendeu seus serviços no sentido de atender às emergentes demandas que surgiam em decorrência do desenvolvimento econômico e social do país e, principalmente, devido ao estado de grande vulnerabilidade social da população brasileira.

A LBA foi a principal protagonista das iniciativas relacionadas à assistência no âmbito social, atuando junto às populações em situações de vulnerabilidade com o objetivo de amenizar o sofrimento e proporcionar o mínimo de desenvolvimento social. Nesse sentido, foram importantes as parcerias de ONGS (organizações não governamentais), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), das APAES (Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais), dentre outros órgãos, inclusive governamentais. As ações estruturavam-se a partir de um programa de voluntariado em nível nacional, apresentando-se em 26 Estados da Federação e no Distrito Federal (NETTO, 2000).

Netto (2000) mostra que os movimentos pela democratização ocorridos no Brasil se intensificaram em meados da década de 1980, propondo a implantação das políticas de Assistência Social a partir da Constituição cidadã. Nesse momento, os debates se intensificaram em prol da formulação de políticas públicas para a inclusão de direitos fundamentais universalizantes. Dentre as conquistas advindas desse processo, consta o direito à seguridade social, que integra saúde, assistência e previdência social. Como resultado, começou-se a esboçar uma proposta concreta para a Lei Orgânica de Assistência Social voltada para a proteção dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social (NETTO, 1999).

O novo marco legal e a construção da Política de Assistência, em nível nacional, tiveram como fundamento uma nova relação do Estado com a sociedade civil, ou seja, os pressupostos da política se estabeleceriam a partir da participação política da sociedade, preferencialmente via Conselho em sua composição paritária, com

representações do governo e da sociedade. No conjunto, todas essas mudanças institucionais foram alvo de pesquisas, e a tendência dos primeiros estudos voltou-se para a atuação dos Conselhos, a partir do desenho institucional paritário aplicado nessas esferas públicas.

Consolidadas essas instâncias e identificadas várias dificuldades em seu funcionamento, os estudos recentes têm se dedicado a compreender a qualidade da participação paritária de governo e de sociedade. A qualidade da participação determina a capacidade deliberativa dos Conselhos. Portanto, a preocupação com a questão da efetiva influência dos Conselhos na definição e no controle social relativo às políticas de públicas, em especial as de Assistência Social, coloca em evidência a questão da qualidade da participação. A baixa qualidade da participação tem gerado a fragilidade dos Conselhos como esferas públicas de concepção e de deliberação sobre as políticas sociais. O caso dos Conselhos de Assistência Social parece não fugir a essa tendência, tema que merece ser compreendido para que os dados decorrentes desses estudos possam provocar reflexões e sinalizar novas práticas de concepção e de acompanhamento das políticas, interferindo na qualidade de atuação dos Conselhos.

Os resultados da pesquisa expostos neste artigo representam um esforço de interpretação sobre a qualidade da participação das representações de governo e da sociedade nos Conselhos de Assistência, enfatizando a realidade do interior a partir do estudo de caso da cidade de Abaeté, no Centro-Oeste de Minas Gerais. O foco, neste estudo<sup>1</sup> de caso do município de Abaeté, está voltado para a Política de Assistência Social, na perspectiva de compreender a qualidade da participação que acontece no Conselho, bem como a relação do Conselho com o órgão da administração municipal responsável pela política de Assistência Social.

O tema tratado no artigo, a qualidade da participação no Conselho de Assistência Social, foi alinhavado a conteúdos fundamentais relativos à democracia participativa e à participação

<sup>1</sup> A pesquisa foi realizada entre os meses de junho de 2013 e julho de 2014. Todos os conselheiros, representantes de governo e da sociedade civil, entrevistados foram informados sobre a proposta do estudo e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

política nos Conselhos setoriais de políticas públicas. O texto aborda a democracia participativa e os conselhos de políticas públicas, a qualidade da participação, a deliberação e a questão da autonomia, apresentando alguns resultados do estudo nas conclusões.

### **Democracia, participação e os Conselhos**

A democracia participativa consiste na ampliação do conceito de política, por meio da participação cidadã, em um sistema articulado de instâncias que permitem intervenção da sociedade nas decisões sobre políticas públicas, além da vigilância do exercício dos governos.

De acordo com Costa (2011), a proposta participativa de democracia tem se manifestado por meio dos espaços públicos<sup>2</sup> que representam experiências onde os membros da sociedade civil praticam sua capacidade de interferir nos processos de tomada de decisão, influenciando na significação do que é compartilhado como bem comum; neles podem ser consolidadas as bases éticas importantes ao processo de construção democrática. Nos espaços públicos podem também ser referendadas decisões e procedimentos que atendem a grupos e agentes políticos que, muitas vezes, dispõem de condições melhores no debate ou na composição de forças determinantes nas tomadas de decisões de interesse coletivo. Portanto, nessas esferas não existe linearidade, prevalecem divergências e esforços de negociação em torno de consensos tensos, devido à diversidade dos atores e às concepções diferentes de sociedade defendidas.

<sup>2</sup> Arendt (1997) explica que o público denota que o que vem a público pode ser visto e ouvido, o que nos garante a realidade do mundo e de nós mesmos. "A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros, contudo evita que colidamos, uns com os outros, por assim dizer" (ARENDR, 1997, p. 62). Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) demonstram a relevância do resgate contemporâneo do espaço público, favorecendo a publicidade, a manifestação do que está oculto, da exposição de opiniões, valores e princípios antes mantidos no âmbito privado. Garcia (2008), inspirando-se em Gomes (2006) e Jovchelovith (2006), argumenta que a esfera pública se refere ao debate em si e não ao lugar onde ocorre o debate e que sempre está associada à relação público e privado. A autora mostra que na abordagem do tema há uma distinção entre esfera pública e espaço público. A primeira referindo-se a uma arena institucionalizada de discussão, e o segundo entendido como ambientes variados de negociação entre atores, que levarão decisões para as esferas públicas. No entanto, existem abordagens teórico-empíricas que não fazem distinções entre ambos.

Em torno desse debate sobre a participação democrática, Dagnino (1994) avalia existir uma nova noção de cidadania que expressa um novo estatuto teórico e político assumido pela questão da democracia em todo o mundo, especialmente a partir da crise do socialismo real. A autora sustenta ainda que a cidadania como possibilidade de construção democrática e de transformação da sociedade envolve a relação entre cultura e política. Entretanto, a cultura política no Brasil apresenta traços de autoritarismo social, uma vez que as características do ordenamento da sociedade são manipuladas por organizações fortemente hierarquizadas e desiguais, demonstrando as desigualdades econômicas e a in experiência da sociedade no que tange à participação política em processos decisórios.

Essa inibição dos cidadãos em participarem dos processos decisórios pode estar relacionada à relativa juventude da abertura política que se deu no Brasil, pois as pessoas viviam na berlinda e não tinham poder algum de decisão, sendo meros coadjuvantes no processo social, político e econômico do país (DAGNINO, 2007).

Na perspectiva de Costa (2012, p. 206),

[...] a consolidação do estreitamento da relação entre o Estado e a sociedade civil depende da adoção de práticas e comportamentos capazes de modificar nossa cultura política, superando o formato até então predominante de privilégio das decisões técnicas e políticas monopolizadas pelos governos.

Somente com o exercício pleno da democracia, a partir da possibilidade de participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios, a realidade da monopolização das decisões políticas por uma classe de políticos poderá se reverter à medida que o povo passe a assumir seu papel de vetor de transformação. Tudo isso é parte de um aprendizado político, com perspectivas de apresentar avanços e recuos, pois a consolidação de conquistas é parte de um processo difícil de construção democrática.

De acordo com Silva (2003), a democracia participativa inova-se ao ampliar os espaços para a sociedade atuar além da escolha dos governos e das representações da democracia formal, não rompendo, entretanto, com a noção de que a política deve ser feita por especialistas ou de que, somente quando educadas, as classes populares

estão aptas a participar das experiências próprias da política. Com efeito, essa noção conserva o interesse de controle e mantém o poder das classes dominantes.

Ainda na perspectiva da autora, a existência dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, fruto da luta política pela democracia participativa no Brasil, representou uma possibilidade de atuação conjunta dos governos e da sociedade civil em espaços públicos. Nesses espaços, as decisões sobre políticas sociais podem ser compartilhadas e direcionadas para a aplicação, de forma a favorecer a criação de processos de controle social (SILVA, 2003).

A definição sobre o desenho institucional desses foros de participação determina o desempenho e a integração entre os atores envolvidos nos processos de consulta e de deliberação estabelecidos para cada esfera pública, de acordo com o papel definido para sua atuação sobre políticas públicas. Coelho e Favareto (2007) mostram que o desenho institucional, associado ao grau de organização da sociedade civil e ao envolvimento das representações estatais, influencia a atuação dos atores e a capacidade de negociação no interior das esferas participativas. Os autores alertam para o fato de que um bom desenho institucional facilita a inclusão e o diálogo, mas reconhecem ser difícil identificar o que seria um “bom desenho institucional”. Além do fato de que um bom desenho institucional, embora importante, não garante a efetivação de direitos conquistados e a consolidação de práticas democráticas na formulação e aplicação de políticas públicas.

A realidade dos Conselhos vem sendo investigada nos últimos 20 anos, desde que foram instituídos, destacando-se, em uma primeira fase, o desenho desses espaços de definição sobre políticas públicas. Os estudos ampliaram o foco e passaram a tratar também sobre a efetividade deliberativa dessas instâncias. As análises apontam um conjunto de dificuldades no campo de atuação dessas esferas públicas, principalmente na relação estabelecida entre Conselhos e governos municipais. Reconhece-se, no entanto, a importância de serem amadurecidas tais experiências como esferas públicas nas quais decisões sobre políticas sociais podem ser tomadas.

Desde o surgimento dos primeiros Conselhos, suas atribuições e formas de atuação

amadureceram. Neste sentido, Comerlatto *et al.* (2007, p. 266) afirmam que

[...] o atual contexto da gestão social exige que o conjunto das políticas públicas e as instituições que as programam redimensionem o processo de formular e operacionalizar suas estratégias e ações. Além disso, é necessária a instauração de modelos flexíveis e participativos que envolvam negociação e participação dos usuários e demais interlocutores nas decisões e ações das diversas políticas públicas. As relações partilhadas entre Estado e sociedade passam a determinar mudanças na cultura das instituições públicas e de seus agentes nas capacidades propositivas.

Dessa forma, foi o aperfeiçoamento das instituições democráticas no país que possibilitou a participação mais efetiva dos cidadãos e a descentralização das decisões, proporcionando o compartilhamento do poder de decisão entre o Estado e a sociedade organizada. Esse novo modelo pode ser compreendido, inclusive, como uma estratégia de reestruturação do próprio Estado, cujo objetivo consiste em imprimir-lhe mais agilidade e eficácia, promovendo a democratização da gestão das políticas públicas de Assistência Social por meio dos Conselhos participativos e das novas instâncias do poder, fato que, consequentemente, estreitou os laços entre o Estado e a sociedade.

Esse estreitamento de laços tem gerado debate sobre a institucionalização dos movimentos e das organizações civis e sobre o controle exercido pelo Estado das pautas de discussão e de deliberação dessas instâncias concebidas para serem espaços participativos. Os questionamentos nesse âmbito são muitos, dentre os quais as condições e a qualidade da participação social e política de governo e sociedade.

### **Discussões sobre a qualidade da participação e autonomia**

A discussão sobre a qualidade da participação apresentada nesse artigo é resultado de pesquisa realizada, utilizando-se os instrumentos do método qualitativo, tendo como escopo as percepções dos conselheiros, em um Conselho de Assistência Social. As entrevistas foram feitas utilizando-se roteiros do tipo semiestruturado e representaram importante recurso de diálogo com

esses representantes. Buscou-se compreender o funcionamento do Conselho e como têm atuado os conselheiros, tanto os que representam os órgãos de governo como os que participam pela sociedade civil. Os entrevistados foram os membros do Conselho no período de 2013/2014. É importante salientar, como parte do método qualitativo, a realização de amplo estudo documental, destacando-se a análise de 26 atas do Conselho elaboradas desde sua institucionalização, em 1997, tendo sido feitos cruzamentos entre os depoimentos e os registros nas atas. Toda essa análise foi enriquecida pela interpretação dos resultados das Conferências Municipais de Assistência Social. A legislação analisada contemplou leis municipais e as de âmbito nacional sobre Assistência Social, utilizadas como fundamento para as interpretações feitas sobre o conjunto do material empírico selecionado, ou seja, o esforço analítico envolveu a articulação entre os depoimentos, as atas e a legislação vigente, articulados à literatura especializada sobre o tema.

Considerou-se no estudo, como questão relevante para o aperfeiçoamento dos processos de formulação das políticas de Assistência Social, o resgate da participação dos cidadãos que podem assumir plenamente seu papel no processo democrático de desenvolvimento das políticas públicas.

A participação dos cidadãos está relacionada à forma de representação que ocorre nos Conselhos, normalmente paritária, ou seja, a composição equilibrada entre representantes da sociedade civil e do governo municipal. Na realidade, o que se verifica é um desequilíbrio da paridade, pela posição distintiva assumida pelo poder executivo nos Conselhos. E o caso do Conselho de Assistência Social de Abaeté não é diferente. Quanto a esse aspecto, no estudo feito sobre a atuação do Conselho de Abaeté, um dos conselheiros<sup>3</sup>, representante da sociedade civil, verificou que a constituição do Conselho, apesar de ser paritária e pautar definições sobre as questões abordadas, tende a perder sua autonomia em função da influência do governo, via Secretaria de Assistência, que interfere nas deliberações, podendo ser detectada uma posição distintiva do

<sup>3</sup> Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 1 (entrevista realizada no dia 12/05/2014).

poder executivo nas decisões assumidas pelos conselheiros.

Entrevistas realizadas com conselheiros, incluindo profissionais da Secretaria de Assistência Social do município, mostraram que a participação precisa ser alvo de cuidados por parte do Conselho. Um dos pontos destacados foi a importância da qualificação dos conselheiros, sinalizada como necessária.

Um dos membros do Conselho<sup>4</sup>, assistente social e representante do governo, acredita que, para melhorar o nível de participação e a qualidade das decisões, assim como a atuação do Conselho, os representantes não deveriam ser definidos por indicação, mas serem escolhidos entre aqueles que realmente desejam participar e se envolver, devendo ser considerado como critério, portanto, pessoas que já possuam alguma experiência de envolvimento em lutas sociais. Escolhidos os representantes, esses passariam por uma qualificação para ampliarem seus conhecimentos de forma a atuarem com mais segurança. Devido ao fato de os membros serem indicados, a pessoa entrevistada acredita que ocorrem falhas na participação, e os conselheiros não retornam às suas bases as informações acerca das deliberações do Conselho.

Outro participante do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)<sup>5</sup>, também representante do governo municipal, avalia a participação dos conselheiros como sendo complicada devido ao baixo nível de frequência nas reuniões. Na opinião do conselheiro, alguns membros são qualificados para cumprir as suas funções no Conselho, enquanto outros não o são, demonstrando, ainda, desinteresse em participar e se qualificar.

Em entrevista com outra representação do governo<sup>6</sup>, também foi mencionada a fragilidade da participação, considerada fraca. Em sua opinião, a comunidade de Abaeté não se envolve com o Conselho. A pessoa entrevistada acredita que os conselheiros não são qualificados para

<sup>4</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 4 (entrevista realizada no dia 25/02/2014).

<sup>5</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 5 (entrevista realizada no dia 26/02/2014).

<sup>6</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 7 (entrevista realizada no dia 26/02/2014).

cumprirem suas funções, e, assim, não são tomadas iniciativas para melhorar a qualidade da sua participação.

Foi relevante a observação de um representante da sociedade civil<sup>7</sup>, ao afirmar a importância de haver uma mobilização e divulgação do que é o Conselho e do que é o trabalho da assistência, a fim de que a população, por meio da informação e do conhecimento, entenda e sinta a necessidade de participar das decisões do Conselho para também fiscalizar as suas ações, fato que tende a favorecer o aprimoramento das políticas públicas de Assistência Social.

Consonantes a esse pensamento foram as respostas de outros dois representantes da sociedade civil<sup>8</sup>. Esses conselheiros consideraram que, para a população se aproximar do Conselho, deve acontecer o convite à participação efetiva. Além disso, devem ser utilizados os meios de comunicação para divulgação da relevância das ações do Conselho, envolvendo as associações de bairros, que podem abrigar as reuniões em que as informações e as ações do Conselho sejam divulgadas.

No que se refere ao aspecto da participação da população no Conselho de Assistência Social, os representantes do governo<sup>9</sup> foram unânimes ao concordarem que, apesar de o Conselho promover reuniões e convidar a população a participar delas, para se inteirarem das decisões e dos trabalhos do Conselho, a participação do público-alvo e dos beneficiários das ações do Conselho é ínfima. Essa situação prejudica uma melhor compreensão sobre a relevância dessa esfera de participação para a sociedade.

Ao realizar a leitura das atas, também fica clara a falta de participação da sociedade nas reuniões do Conselho. Quando ocorre a presença

de pessoas da comunidade, normalmente a pauta trata de interesses de algum tipo de auxílio ou de situações específicas que afetam pessoas e segmentos.

Corroborando com esse pensamento, um dos membros entrevistados do CMAS<sup>10</sup> ressaltou que, para haver maior efetividade das ações e políticas do Conselho, os conselheiros não deveriam perder o foco dos problemas sociais e poderiam ter ciência da importância do trabalho do Conselho para a coletividade, pois, quanto maiores e melhores forem os resultados e benefícios proporcionados aos cidadãos, tanto maior será o reconhecimento que o Conselho terá como instrumento efetivo de decisão sobre a política de assistência e sobre o enfrentamento dos problemas sociais.

Em uma das entrevistas, foi interessante o comentário de um dos membros do CMAS<sup>11</sup>, no tocante à qualidade da participação dos conselheiros, questionando-se o aspecto relacionado à autonomia. Ele acredita que não existe autonomia, pois, em sua avaliação, os conselheiros ainda não foram capacitados, os representantes da sociedade civil estão em minoria e a representatividade do governo é mais bem preparada. O grau de envolvimento do poder executivo é maior do que o da sociedade civil e, por isso, o governo tenta apresentar questões para que o Conselho as aprove.

Outro conselheiro<sup>12</sup>, representante da sociedade civil, considerou que, no tocante à participação e à representatividade, há mais representantes do governo do que da sociedade civil. O mesmo conselheiro afirmou que o Conselho tem autonomia para conduzir as suas pautas de discussões, entretanto, em função da maior representatividade do governo no Conselho, as decisões tendem a favorecer o poder executivo.

Representantes do governo municipal<sup>13</sup> apontam compreensões divergentes às dos

<sup>7</sup> Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 1 (entrevista realizada no dia 24/02/2014).

<sup>8</sup> Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 2 (entrevista realizada no dia 25/02/2014). / Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 3 (entrevista realizada no dia 05/03/2014).

<sup>9</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 4 (entrevista realizada no dia 25/02/2014) / Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 5 (entrevista realizada no dia 26/02/2014) / Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 6 (entrevista realizada no dia 24/02/2014) / Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 7 (entrevista realizada no dia 26/02/2014).

<sup>10</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 4 (entrevista realizada no dia 25/02/2014).

<sup>11</sup> Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 2 (entrevista realizada no dia 25/02/2014).

<sup>12</sup> Conselheiro Representante da sociedade civil – Entrevistado nº 3 (entrevista realizada no dia 05/03/2014).

<sup>13</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 4 (entrevista realizada no dia 25/02/2014) / Conselheiro representante

conselheiros da sociedade civil sobre a relação do governo com o Conselho. Todos concordaram nos aspectos relacionados à participação e à qualidade dessa participação, afirmando que a representação é paritária. De acordo com os entrevistados, o governo e a sociedade civil encontram-se em igualdade de condições no tocante aos aspectos deliberativos. Além disso, consideraram que o Conselho possui autonomia em suas decisões e no estabelecimento de suas pautas de discussões, afirmando que o governo não interfere nesses aspectos. Observaram, além disso, que o envolvimento do poder executivo no Conselho ocorre apenas para dar suporte às suas decisões.

Perspectivas diferentes, e até mesmo antagonicas, são observadas nos resultados das entrevistas realizadas com representantes da sociedade civil e do governo municipal, fato compreensível devido ao lugar institucional que ocupam. Apesar de os instrumentos legais preverem a participação da sociedade civil nas definições sobre políticas públicas, esses instrumentos se tornam inócuos se os cidadãos não compreendem o sentido de sua participação.

Tão importante quanto a participação é a qualidade dessa participação. Um dos aspectos de maior relevância para o aprimoramento das políticas públicas é a preparação dos membros dos Conselhos para que conheçam as formas mais adequadas de se promover e conduzir as políticas. O conhecimento resultante da formação e capacitação dos conselheiros torna-se crucial para que as representações possam gerir os recursos financeiros destinados às políticas públicas de Assistência Social e, principalmente, para capacitá-los na elaboração dessas políticas (BRASIL, 2005).

A participação nas reuniões e conferências tende a proporcionar conhecimento e aperfeiçoamento para que os conselheiros atuem de forma mais correta e consistente. Os cursos de capacitação e formação de gestores e conselheiros ajudam a aprimorar as formas de atuação e contribuem para que ocorra uma melhor compreensão sobre como funcionam os mecanismos

garantidores dos direitos fundamentais e da cidadania.

Informações retiradas das atas mostram que, desde sua criação, em 1997, o CMAS de Abaeté realizou 120 reuniões. Verificou-se não haver uma programação clara das reuniões. Grande parte delas ocorreu para atender a necessidades do órgão gestor, seja para aprovar prestações de contas, seja para colocar em votação ações de interesses diversos ou para referendar ações já realizadas. Nenhuma das atas menciona discussão ou definições sobre a realização de cursos de capacitação para os membros do Conselho.

Um dos representantes da sociedade civil no CMAS<sup>14</sup> considerou que os conselheiros não estão qualificados para cumprir suas funções no Conselho. O entrevistado avalia que não há qualquer esforço para melhorar a qualidade da participação, nem dos conselheiros de governo nem da sociedade civil. Ele sugeriu que os conselheiros deveriam capacitar-se e qualificar-se, informando, ainda, que já foi proposta ao presidente do Conselho a organização de alguns cursos.

Por outro lado, um dos representantes do governo<sup>15</sup> observou, em relação ao conhecimento dos conselheiros, que alguns membros são qualificados e outros não são para cumprirem suas funções no Conselho. Ele observou, também, que há falta de interesse dos conselheiros em participar e se qualificar.

Um grande desafio do Conselho, desde sua criação, tem sido o enfrentamento da precariedade da participação dos representantes de cada segmento que compõe o CMAS, tanto dos membros representantes da sociedade civil (principalmente esses) quanto dos membros nomeados pelo poder executivo municipal. Essa questão fica nítida na análise das atas, tendo em vista que foi possível perceber, nas falas registradas, o fato de os conselheiros, em momentos distintos e isolados, mencionarem a importância da participação e do CMAS. Entretanto, em nenhum momento, ocorreram questionamentos

do governo – Entrevistado nº 5 (entrevista realizada no dia 26/02/2014) / Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 6 (entrevista realizada no dia 24/02/2014) / Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 7 (entrevista realizada no dia 26/02/2014).

<sup>14</sup> Conselheiro representante da sociedade civil – Entrevistado nº 1 (entrevista realizada no dia 12/05/2014).

<sup>15</sup> Conselheiro representante do governo – Entrevistado nº 5 (entrevista realizada no dia 26/02/2014).

sobre a qualidade dessas participações, fato que demonstra o descuido de todos em relação à preparação adequada dos conselheiros para o exercício de suas funções.

Foi observado, além disso, que há a necessidade de aperfeiçoamento e qualificação dos conselheiros, principalmente no que se refere aos aspectos legais, para que as políticas públicas e as decisões do Conselho tenham maior respaldo junto à população-alvo e aos órgãos dos governos.

### **Considerações finais**

A realização de estudos sobre o cotidiano dos Conselhos, em contextos municipais fora dos grandes centros, pode gerar resultados que sirvam de parâmetro para a aplicação de mecanismos de fortalecimento dos Conselhos. Além disso, esses estudos podem contribuir para a adoção de mudanças nos processos de gestão municipal a favor do aprimoramento democrático na aplicação das experiências paritárias de tomada de decisão.

O estudo realizado sobre o Conselho de Assistência Social de Abaeté apontou situações que demonstram fragilidades nos mecanismos utilizados para a realização das deliberações, quadro que, se não for alterado, tende a afetar a qualidade das políticas locais e a acentuar formas não democráticas de tomada de decisão por parte dos governos.

Santos (2002) sugere que os membros da sociedade civil, componentes dos Conselhos, poderiam ser definidos democraticamente em fóruns organizados especificamente para essa finalidade, incluindo-se a participação de representantes dos mais diversos setores da sociedade. Nessa perspectiva, a forma de composição do CMAS aconteceria com maior legitimidade e representatividade, resguardando sua autonomia deliberativa.

Estruturados dessa maneira, os principais setores da sociedade civil estariam representados na composição do Conselho para o desempenho das atividades de elaboração, aplicação, gestão e fiscalização das políticas públicas e dos recursos destinados aos programas de Assistência Social a serem implantados no município de Abaeté.

Outro aspecto a ser considerado, capaz de influenciar a qualidade do processo de elaboração

das políticas públicas, seria trazer, para a composição do Conselho, pessoas que já possuam uma tradição de luta e de atuação em organizações civis em prol de demandas sociais, pois a presença desses representantes fortaleceria a cobrança por ações do governo que de fato atendam às necessidades dos grupos sociais que se encontram em situação de vulnerabilidade.

A capacitação ou preparação dos membros do Conselho representa uma das formas mais eficientes de garantia da qualidade do processo de elaboração das políticas públicas de Assistência Social, pois uma boa preparação e acesso ao conhecimento significa a construção de competências para o enfrentamento dos problemas que afligem a sociedade.

O acompanhamento e a avaliação das políticas públicas de Assistência Social dependem de um sistema de informações bem estruturado, capaz de subsidiar as decisões sobre as políticas. A disponibilidade de um sistema de informações, alimentado com dados que reflitam as realidades e peculiaridades locais, pode funcionar como importante suporte na formulação da política de assistência do município.

A existência dos Conselhos representa o resultado de luta política, uma conquista democrática em termos de espaço de participação e deliberação. Portanto, o ideal é que os conselheiros sejam qualificados para atuarem e que a sociedade se aproprie dos Conselhos, não permitindo que eles se distanciem dos propósitos iniciais relacionados à formulação original que os projetou como espaços públicos democráticos de tomada de decisões sobre ações no campo da Assistência Social.

Ficou evidente, a partir da pesquisa, que o Conselho incorpora as orientações e recomendações do Conselho de Assistência em nível federal, assim como as normas operacionais e as diretrizes para aplicação da política de Assistência Social. O Conselho se apresenta como um instrumento de apoio às ações e aos processos de análise e aprovação das políticas de Assistência Social, bem como aprova a aplicação dos recursos destinados aos projetos sociais. No entanto, foram detectados problemas relativos ao funcionamento do Conselho e de sua relação com o poder executivo.

Conforme os resultados das entrevistas realizadas com os representantes da sociedade

civil e do governo, constatou-se que o nível de participação dos conselheiros é baixo. Além disso, evidencia-se a falta de qualificação e de conhecimentos necessários para que ocorra uma melhor compreensão por parte dos conselheiros sobre suas atribuições.

Pôde-se constatar que existe uma predominância dos interesses do poder executivo municipal sobre as decisões do Conselho, tendo a Secretaria de Assistência Social papel determinante por possuir grande influência na definição dos temas, das pautas e sobre o próprio processo deliberativo, especialmente em relação à aprovação e alocação de recursos.

Considerando-se que a participação entre os membros representantes do governo e da sociedade civil é paritária, os resultados da pesquisa demonstraram que a participação dos representantes do governo é mais efetiva do que a dos representantes da sociedade civil. Esse aspecto pode ser prejudicial, pois, como foi constatado na própria pesquisa, os interesses do governo são quase sempre priorizados.

O favorecimento do governo no Conselho ficou evidente quando a pesquisa revelou que os representantes mais frequentes e interessados são os do governo, enquanto os da sociedade civil apresentam maior desinteresse pelas questões do Conselho e, geralmente, não têm o hábito de debater e questionar os projetos e as propostas encaminhadas pelo poder executivo. Há um consenso de que, para melhorar a qualidade da participação e das decisões do Conselho, seria necessário investir na qualificação dos conselheiros.

Dentre as principais atribuições do Conselho, encontram-se: a organização das conferências de Assistência Social, a avaliação e fiscalização dos recursos destinados às políticas de Assistência Social do município, o acompanhamento dos resultados decorrentes da implantação dos projetos sociais, a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a promoção da participação de toda a sociedade nos processos de elaboração, aplicação e fiscalização dos programas. Os resultados da pesquisa apontam fragilidades do Conselho em cumprir suas atribuições com autonomia.

Os Conselhos de Assistência Social foram concebidos, originalmente, para funcionarem como instrumentos de combate à miséria e às

desigualdades sociais, estabelecendo uma rede de proteção social capaz de assegurar o mínimo necessário às pessoas em situação de vulnerabilidade social. Dessa forma, os Conselhos deveriam ser essenciais para a constituição dos programas e políticas de Assistência Social, sendo imprescindíveis à socialização dos recursos e à garantia da democratização dos benefícios sociais.

## Referências

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 1.454/1994**. Altera a Lei nº 1.171/89, de 16/11/1989. Abaeté, 1994.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 1.545/1997**. Modifica a Lei nº 1171/89, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Abaeté. Abaeté, 1997.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 1.171/1989**. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Abaeté e dá outras providências. Abaeté, 1989.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 1.959/2001**. Institui o Conselho Municipal de Cultura e Patrimônio Histórico e dá outras providências. Abaeté, 2001.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 2.447/2007**. Institui o Plano Diretor do Município de Abaeté (MG), nos termos do art. 182 da Constituição Federal, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica do Município. Abaeté, 2007.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 2.515/2009**. Dispõe sobre a alteração do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social, estabelece benefícios eventuais e dá outras providências. Abaeté, 2009.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei nº 2.638/2013**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Abaeté para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências. Abaeté, 2013.

ABAETÉ. Câmara Municipal. **Lei Orgânica Municipal**. Promulgada em 18 de março de 1990.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. **Programa Bolsa Família**. 2014a. Disponível

em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório Bolsa Família e Cadastro Único**. 2014b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Cadastro geral de empregados e desempregados (Caged) – Dados e estatísticas**. 2014c. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/caged/estatisticas.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Abaeté. **Resolução nº 0001/2014**. Institui os critérios e prazos para concessão do benefício eventual na modalidade de auxílio-alimentação no âmbito do município de Abaeté. Abaeté, 2014.

COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO Evelina. TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 97-126.

COMERLATTO, Dunia; COLLISELLI, Liane; KLEBA, Maria Elizabeth; MATIELLO, Alexandre; RENK, Elisônia Carin. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 265-271, jul./dez., 2007.

CONSEAS – Conselho Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo. **Perguntas frequentes**. 2014. Disponível em: <<http://www.conseas-sp.sp.gov.br/materia.asp?id=23>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

COSTA, Márcia Helena Batista Corrêa da. Democracia participativa e planejamento urbano. In: CORGOZINHO, Batistina Maria de Sousa; FERREIRA, José Heleno; CATÃO, Leandro Pena (Orgs.). **História e memória do Centro-Oeste Mineiro: perspectivas e confluências entre o urbano e o rural**. Belo Horizonte: O Lutador, 2012.

COSTA, Márcia Helena Batista Corrêa da. **Participação Democrática e Planejamento Urbano: o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte**, 2011. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Universidade de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2011.

GARCIA, Patrícia Gonçalves. Limites e possibilidades da Democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2008. 230 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó, SC: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. p. 103-115. Disponível em: <<http://goo.gl/4tauGy>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. **Revista Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**, Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999.

NETTO, José Paulo. **Histórico da política de Assistência Social**. Texto produzido para a Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social. Ago. 2000. Disponível em: <<http://migre.me/tieZo>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

SANTOS, Mauro R. M. dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 7, p. 97-112, 1º sem. 2002. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9261>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

## As três explicações para a subcidadania no Brasil

### The three explanations for the subcitizenship in Brazil

Rayane Teixeira de Lira dos Santos\*  
Bismarck Oliveira da Silva\*\*

**Resumo:** Trata-se de uma análise sobre a trajetória histórica da construção da subcidadania no Brasil, possuindo como aporte teórico três autores que abordam a questão da cidadania inconclusa. A análise será realizada por meio de revisão literária, baseada em Carvalho (2004), Santos (1994) e Souza (2006), tratando dos conceitos da cidadania em negativo, cidadania regulada e a formação da ralé-estrutural e periférica, respectivamente. Ademais, se analisam reflexos do Welfare State, no caso brasileiro, para a construção da subcidadania. Diante desse contexto, compreende-se que a cidadania no Brasil é marcada por processos de fissuras e incompletude, como também refletiu e reflete ainda hoje no processo de exclusão e estratificação social, gerado pelo desenho de implementação das políticas públicas.

**Palavras-chaves:** Cidadania negatizada. Cidadania regulada. subcidadania.

**Abstract:** This is an analysis of the historical trajectory of the construction of subcitizenship in Brazil, possessing as theoretical three authors who approach with the issue of unfinished citizenship. The analysis will be performed by means of review of the literature, based on Carvalho (2004), Santos (1994) and Souza (2006), dealing with concepts of citizenship in negative, regulated citizenship and the formation of structural rabble and peripheral, respectively. Furthermore, analyzes reflections of the Welfare State, in the Brazilian case, for the construction of subcitizenship. In this context, it is understood that citizenship in Brazil is marked by processes of fissures and incompleteness, as also reflected and reflect today in the process of exclusion and social stratification, generated by the design of implementation of public policies.

**Key-words:** Denied citizenship. Regulated citizenship. Subcitizenship.

Recebido em: 10/10/2017. Aceito em: 27/06/2018

---

\* Mestrando em Estudos Urbanos e Regionais - UFRN. Graduada em Gestão de Políticas Pública - UFRN (2014). Bolsista da base de pesquisa na Rede CEDES- RN/ME. E-mail: rayane.cpacred@gmail.com.

\*\* Graduado em Serviço Social pelo Centro Universitário Facex - UNIFACEX (2016). Mestrando do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais - UFRN. Membro da Base de pesquisa do SEMAPA - Socioeconomia do Meio Ambiente e Política Ambiental - UFRN. Atua como assistente social no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte - TJRN. E-mail: bismarck.oliveirasilva@gmail.com.

## Introdução

Trata-se com este artigo de análise sobre a trajetória histórica da construção da subcidadania no Brasil, possuindo como aporte teórico três autores que abordam a questão da cidadania inconclusa.

Inicialmente é realizado um breve resgate de marcos histórico, legal e ideológico da história brasileira, que foram importantes para delinear como se deu a trajetória da subcidadania e quais os reflexos no corpo social quanto a sua construção, partindo da análise do processo de formação da cidadania inconclusa no Brasil.

O caminho metodológico para concretização deste estudo teórico é baseado em uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, e para isso, foi necessária a utilização da técnica de revisão de literatura. Tem-se como objetivo geral, desvelar elementos que expliquem o processo de cidadania inconclusa na sociedade brasileira. Para isso, mobilizaram-se diferentes autores, que ao seu modo, trataram de diferentes maneiras e perspectivas a problemática. Para tanto, como objetivos específicos estes foram divididos em três categorias explicativas: a) do conceito de *cidadania em negativo*, que será abordado por meio dos estudos de Carvalho (2004); b) do entendimento conceitual da *cidadania regulada* tratada por Santos (1994); e c) do conceito sobre a formação de uma *Ralé estrutural* e periférica no Brasil, tese esta teorizada por Souza (2006); buscando compreender em sua completude como as explicações dos autores contribuem no entendimento das causas da cidadania no Brasil ser ainda hoje incompletas. Ademais, fez-se breve interlocução acerca do Welfare State no Brasil e sua influência nos processos formativos do cidadão brasileiro.

Por fim, foram tecidos alguns pontos conclusivos da identidade ainda deficitária tanto do conceito quanto do exercício da cidadania no Brasil, refletindo sobre como as questões tratadas ao longo do texto nos explicam sobre o processo de formação histórico-social da subcidadania no Brasil.

Portanto, sabendo que estamos caminhando na busca para uma construção e efetivação dessa cidadania plena, seja no âmbito do Estado, do mercado e da sociedade civil, se pretende com este artigo contribuir para entender como a

construção da cidadania no Brasil, foi influenciada por relações de poderes político-econômico patriarcal, patrimonialistas e segregalistas, tendo em vista, uma lógica excludente e antidemocrática, diante dos retrocessos contemporâneos de políticas públicas setoriais nas políticas de saúde, assistência social, trabalhista e previdenciária, frente às investidas de ampliação do modelo neoliberal.

## Subcidadania: expressões que formaram e deformaram o cidadão brasileiro

Ao se falar sobre cidadania no Brasil, é necessário entender como ocorreu a construção do sistema de proteção social, o processo de implementação das políticas sociais e qual a sua relação com a cidadania. Diante disso, lançou-se a seguinte pergunta: *como as políticas sociais podem ser geradoras de desigualdades sociais?* E, portanto, para melhor explicação de seus rebatimentos no referido país, tanto marcos históricos quanto legais são fundamentais para montagem do cenário ideológico desse processo de construção histórico-social da identidade brasileira, ou visto por outra ótica, da cristalização da sua subcidadania.

Diante desse contexto, de uma cidadania deficitária, é válido também questionar acerca de: *quais foram os maiores entraves que contribuíram para a subcidadania ou uma cidadania inconclusa no Brasil?* E para isso, referente aos marcos do passado, o mais expressivo entrave explicitado por Carvalho (2004), data de 1822, que denota o processo de independência do Brasil, o qual não se deu por uma revolta essencialmente burguesa, com a participação da sociedade brasileira, mas, legitimada por interesses mediados entre a Inglaterra, à coroa portuguesa e a elite nacional quanto às questões econômicas e relações de poder.

Além disso, o regime eleitoral brasileiro como exemplo de um marco legal, se configurou ao longo de seu desenvolvimento como a primeira geração de direitos no Brasil, diante de seus avanços e retrocessos. Tornou-se campo de disputa pelo poder político-econômico, sendo um espaço que limitava o “exercício da cidadania e a participação”<sup>1</sup>, tido como consequência, um

<sup>1</sup> Aspas feitas pelos autores do texto.

sistema excludente e discriminatório, discrepante da argumentação defendida por Marshall (1967), que elencou a primeira geração como sendo o direito civil. Por conseguinte, quem disserta sobre este assunto é Segatto (1999), onde descreve como a história política do Brasil fora antidemocrática, deixando a margem da sociedade parcela do povo brasileiro.

Ademais, acrescenta Segatto (1999) que ao longo da história do regime eleitoral brasileiro, foram criadas regras e regulamentos jurídicos que limitavam o direito ao voto, tornando mais fácil a manipulação e fraude do sistema. E ainda, descreve que as normas criadas diminuíram a soberania popular, pois ao definir como se sucederia o direito de votar e de ser votado, limitava-se o direito de exercer a cidadania, e para tanto, cita como exemplo, que no século XIX o sistema eleitoral era dividido em dois momentos com limitação de renda anual no mínimo de 100 mil réis e 200 mil réis, baseado no voto censitário. No primeiro momento, os votantes com renda anual de 100 mil réis, votavam em Paróquias Coloniais e tinham direito de escolher quem realmente iria votar nos representantes para cargo de deputado, senador e os membros da assembleia da província, sendo critério de candidatura destes a renda básica de 200 mil réis. Já no segundo momento, os eleitos pelos votantes com renda de 100 mil réis anuais, elegiam os candidatos para deputados e senadores. Ainda, exigia-se do candidato aos cargos de deputado e senador, renda mínima anual de 400 a 800 mil réis, na devida ordem.

Percebe-se então que ao definir a renda e deliberar que apenas homens maiores de 25 anos, com exceção dos homens maiores de 21 anos, que fossem chefes de família, oficiais militares, bacharéis, clérigos, funcionários públicos ou economicamente independentes, inclusive, analfabetos e negros libertos, podiam votar, entende-se que o direito à cidadania e ao voto estava sendo atacado segundo Segatto (1999). E como consequência deste sistema excludente e antidemocrático, a participação popular em manifestações políticas traduzia a limitação do poder político da soberania popular.

Mesmo com a queda do Império e o início da Primeira República, a cidadania no Brasil continuava com sua marca excludente e discriminatória, até mesmo após a instauração da

República, derrubando o antigo sistema eleitoral alicerçado na renda, e implementando uma nova sistemática, trazendo o “voto universal”<sup>2</sup>, ou seja, limitado aos homens maiores de 21 anos alistados de forma oficial. Para tanto, ficaram marginalizados do referido sistema e deixaram de participar os mendigos, as mulheres, os analfabetos, praças do pré e religiosos em comunidade claustral. Para se ter uma ideia, as mulheres representavam 50% da população na República e os analfabetos contavam em torno de 85%, ou seja, a maior parte da população brasileira não atendia aos requisitos de classificação para ser considerado cidadão, conforme aquela época. Era uma sociedade traçada por normas vigentes que carregavam em si características de um poder clientelista, patrimonialista, excludente e manipulador (SEGATTO, 1999).

Quanto ao caldo cultural, não fica muito distante do que foi o regime político brasileiro. Os portugueses tinham deixado marcas linguísticas, culturais e religiosas, mas também, um povo analfabeto, um regime escravocrata, uma economia latifundiária e monocultora com bases de um modelo de sociedade absolutista transitória para parlamentar (CARVALHO, 2004). Portanto, esses traços remetem a indícios de uma formação deficitária do campo da cidadania, até porque, naquele momento, não havia uma identidade nacional ou de pertencimento à pátria, cuja formação deixou de fora do processo político-econômico imensa parcela da população brasileira, sobretudo negra e indígena, porém, apenas uma aversão ao português, ao estrangeiro, o que de certa forma impulsionou um comunitarismo solidário (GUARESCHI, 1998), no qual se pode entender como os primeiros passos rumo à cultura cidadã no país.

De fato, tendo-se a principal atividade econômica, a Cana-de-açúcar, pelo seu caráter monocultor e exportador, pôde-se contribuir exponencialmente para ampliação acelerada da desigualdade social entre latifundiários e a população em geral, e também para exportação de mão de obra escrava, sendo a segunda um instrumento fundamentalmente negativo para a construção da identidade cidadã no Brasil. A prática escravocrata era tão comum que toda

<sup>2</sup> Aspas feitas pelos autores do texto.

pessoa possuía um ou mais escravos, fossem instituições, funcionários públicos, ordens religiosas ou padres (CARVALHO, 2004). Então, a pergunta que se pode fazer é: *Por que as classes dominantes foram tão dóceis à abolição da escravatura, se esta era elemento propulsor da manutenção do poder político-econômico?* Certamente que essa já se mostrava perigosa naquele momento para uma defesa nacional, a partir do momento em que impedia um processo de formação cidadã, enfraquecendo a segurança da nação e atrapalhando dessa forma, inclusive, o liberalismo econômico, interesse cabal da oligarquia brasileira que evidenciava o caráter contraditório do liberalismo no Brasil republicano associado ao sistema escravocrata.

Conforme Carvalho (2004, p. 51),

Fora do campo religioso, o principal argumento que se apresentava no Brasil em favor da abolição era o que podíamos chamar de razão nacional, em oposição à razão individual dos casos europeus e norte-americanos. A razão nacional foi usada por José Bonifácio, que dizia ser a escravidão obstáculo a verdadeira nação, pois mantinha parcela da população subjugada a outra parcela, como inimigas entre si. Para ele, a escravidão impedia a integridade social e política do país e a formação de forças armadas poderosas. Dizia, como o fez Joaquim Nabuco que a escravidão bloqueava o desenvolvimento das classes sociais e do mercado de trabalho, causava o crescimento exagerado do Estado e do número de funcionários, falseava o governo representativo.

A citada escravidão, como mais um marco do passado, aliado à chamada *grande propriedade* não constituíam para um espaço de formação de cidadãos, pois os negros não tinham direitos civis básicos como integridade física, liberdade e até mesmo a vida, já que eram equiparados aos animais, como também, não podiam contribuir para o liberalismo econômico, pois não possuíam posses e tinham negado inclusive o direito de crença religiosa, tendo em vista, que o catolicismo era o culto religioso predominante à época. Portanto, partindo de uma visão progressista da cidadania, tem-se a abolição da escravatura em 1888 como um processo importante, permitindo os ex-escravos o “exercício ao direito cívico”. Todavia, tal incorporação se caracterizou mais em ordem formal do que expressada em ações

reais, tendo em vista que a importação continuou até 1850 (CARVALHO, 2004), tendo os negros mesmo depois de libertos no Brasil ficado nas franjas da sociedade.

Outro aspecto em negativo para uma identidade de cidadania era que a justiça, instrumento principal para efetivação dos direitos civis, à época, era incorporada pelos senhores de engenhos que assumiam funções do Estado, tornando-se um simples instrumento de poder para legitimação de interesses pessoais. E até a justiça do rei (poder moderador) tinha suas limitações diante da justiça privada de populações que viviam mais afastadas das cidades, ou seja, isso significa dizer que coronéis e grandes latifundiários exerciam as funções de um Estado supostamente laico, onde o poder deste acabava nas fronteiras das grandes fazendas.

Também podemos expressar o descaso da administração pública brasileira quanto à educação tanto primária (desembocando num processo de formação deficitária) quanto a superior, o que dificultava também a formação da consciência de direitos, bem como, a possível reação da sociedade civil para encampar suas lutas. Carvalho (2004) defende que:

Não há dados sobre alfabetização ao final do período colonial. Mas se verifica que em 1872, meio século após a independência, 16% da população era alfabetizada, poderemos ter uma ideia da situação àquela época. É claro que não se podia esperar dos senhores qualquer iniciativa a favor da educação de seus escravos ou de seus dependentes. Não era do interesse da administração colonial, ou dos senhores de escravos difundir essa arma cívica. Não havia também motivação religiosa para educar. Na colônia só se via mulher aprendendo a ler nas imagens de Santa'Ana Mestra ensinando Nossa Senhora. [...]. Os brasileiros que quisessem, e pudessem, seguir curso superior tinham que viajar para Portugal, sobretudo, a Coimbra. Entre 1772 e 1872, passaram pela Universidade 1.242 estudantes brasileiros. Comparado com os 150 mil da colônia espanhola, o número é ridículo (CARVALHO, 2004, p. 22-23).

Pode-se delinear que diante desse contexto, a situação da cidadania brasileira não estava sequer próxima de arena Republicana Nacional, ou uma sociedade politicamente emancipada

quanto ao compartilhamento do poder decisório, porque não havia se formado ainda cidadãos de fato. Para, além disso, na realidade os direitos civis e os políticos eram gozados por poucos e os direitos sociais nem sequer eram falados, mas de certa forma, já existiam, só que se materializavam por meio de ações da igreja e de particulares.

Ainda assim, destaca-se que guerras como à ocorrida entre Brasil e Paraguai e as revoltas populares internas, como exemplo, a Cabanagem que durou de 1833 a 1839 no Estado do Pará, foram aparentemente decisivas para estimular o sentimento de identidade e pertencimento de patriotismo. Todavia, se configurava mais como um sentimento local ou regional, ainda distando do espírito nacionalista, podendo ser considerado mesmo que paulatino, mais um avanço para a construção de cidadãos brasileiros.

As explicações supracitadas podem trazer uma elucidação para o caso brasileiro referente à formação de uma população excluída de processos, inapta à concorrência no mercado capitalista hoje, conhecida como *sociedades periféricas* agravando o processo de subcidadania, que deriva também, da importação das nossas instituições no processo de modernização do país, cujas instituições incrementadas não objetivavam uma cultura formada por princípios como a de sujeitos de direitos, por uma responsabilidade, transparência e fiscalização das ações estatais compartilhadas com a sociedade civil e pela equidade, inclusão e justiça social (SOUZA, 2006).

### Cidadania em negativo

Para um aprofundamento acerca da temática, fez-se necessário consultar a obra *Cidadania no Brasil: um longo caminho* de José Murilo de Carvalho<sup>3</sup>.

Ao analisar a já citada obra de Carvalho (2004), percebeu-se durante a leitura, que a respeito das revoltas ocorridas durante o segundo império, verifica-se que estas possuíam um sentido de certa forma com expressões de um exercício de cidadania, mesmo que em negativo.

A partir disto, pode-se afirmar que o povo brasileiro não conhecia a experiência de exercer

a cidadania. Pois, durante o segundo império, o Brasil não tinha um povo politicamente organizado, com opinião pública ativa, e não havia um eleitorado amplo e esclarecido, mas detinham a compreensão de que o governo não poderia atingir sua vida privada de maneira negativa, e para isso, cita como exemplo, o movimento dos jovens oficiais do exército, em 1922: que se opuseram às ações do estado brasileiro. “Dizendo não, os rebeldes estavam de alguma maneira afirmando direitos, estavam fazendo política para garantir direitos tradicionais. Não deixava de ser uma cidadania, embora que em negativo” (CARVALHO, 1996, p. 354).

O período da Primeira República, mais conhecido como República dos Coronéis, que se consolidava pela aliança firmada entre os chefes de Estado e oligarquias regionais (política do café com leite – Minas Gerais e São Paulo)<sup>4</sup>, de certa forma, interferiu no desenho do desenvolvimento das políticas públicas no país, já que suas ações se pautavam nas práticas do *populismo* e *paternalismo*. Com isso, um governo que deveria ser para o povo e garantia da equidade e justiça social, acima do arbítrio e do autoritarismo do poder privado, tornava-se instrumento de castigo, arma contra os adversários, para prover os benefícios de uma classe dominante (CARVALHO, 2004). E o mais negativo disso, ficava no campo da ajuda e do favor reforçando os vínculos de subcidadania no Brasil.

Referindo-se a Revolta da Vacina, Carvalho (2004) rememora que foi um movimento onde a população já estava acumulando diversas insatisfações por parte do governo, citando a “Reforma urbana, a destruição de casas, a expulsão da população, as medidas sanitárias [...] e finalmente a obrigatoriedade da vacina” (CARVALHO, 2004, p.74), sendo essas, ações do governo que impulsionaram a população dar um basta às ações impostas pelo estado brasileiro. Mediante essa conjuntura, a população pensava da seguinte maneira: o Estado seria aceito, desde que ele não violasse a vida privada do cidadão e não desrespeitasse seus costumes e valores. Portanto, estas revoltas caracterizavam-se como reações

<sup>3</sup> José Murilo de Carvalho é doutor em ciência política, historiador e criador do termo cidadania em negativo. Atualmente é professor emérito da Universidade Federal do Rio de Janeiro no Brasil e pela Universidade de Coimbra em Portugal.

<sup>4</sup> A política do café-com-leite foi um acordo firmado entre as oligarquias estaduais e o governo federal durante a República Velha para que os presidentes da República fossem escolhidos entre os políticos de São Paulo e Minas Gerais. Portanto, ora o presidente seria paulista, ora mineiro (NUNES, 2010).

às ações do Governo, mas, não possuíam uma proposta de mudança. Por isso, o autor defende que as revoltas iniciadas no Segundo Império, possuíam indícios de cidadania, mas essa era em negativo.

Carvalho (2004) também disserta que no Brasil, a partir da década de 1930, pode-se considerar um marco relevante para uma agenda de mudanças sociais e políticas, junto à instalação de um modelo federativo, mediante a implementação de dois eixos transformativos: 1) os presidentes dos estados eram escolhidos pela população, sendo incluído o voto feminino, contudo, ainda sem a participação dos analfabetos e mendigos; e 2) a descentralização político-administrativa que tinha o objetivo de aproximar o governo da população via eleição.

Quanto ao campo cultural e político, para a manutenção das altas taxas de lucros alicerçada na superexploração dos trabalhadores, necessitava de estabelecimento de consenso entre as classes, o que para o movimento operário organizado, diante de alguns avanços na ampliação de direitos institucionalizados, também implicou na impossibilidade de se apoiar num projeto mais radical de sociedade, de reformas e conquistas ampliadas pela viabilização das políticas sociais e buscar uma nova sociabilidade, contribuindo para o que se pode chamar de *cidadania negatizada*, configurando o primeiro pilar da subcidadania no Brasil.

### Expressões da cidadania regulada

Para entender a expressão *cidadania regulada* é primordial o debruçar na obra *Cidadania e Justiça: a Política Social na Ordem Brasileira* de Vanderley Guilherme dos Santos.

Quanto ao critério de definição do conceito, este delimita a *cidadania regulada* como aquela cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas, em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal. “Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei” (SANTOS, 1996, p. 86).

O autor inicia sua obra com a argumentação, acerca do caso brasileiro, quanto às

expressões multifacetadas da questão social, ou seja, do exemplo de um país recém-liberto do sistema escravocrata, em que começava a ter as primeiras iniciativas de enfrentamento por meio de mecanismos de greves e mobilizações influenciadas pelas ideias dos primeiros emigrantes, os quais tiveram contato com a experiência do socialismo do leste europeu, que logo depois resultou, inclusive na fundação do Partido Comunista do Brasil. Dando início a uma simplória legislação social, de caráter seletivo, punitivo e restritivo. Todavia, pode-se esboçar que sinalizava uma mudança simplória, e de certa forma, positiva do comportamento do Estado, e de organização e mobilização da sociedade civil quanto a expressões iniciais de um exercício da cidadania.

Ademais, Santos (1994) elenca que existia um ponto em comum quanto à crítica ao federalismo oligárquico: esse sistema alimentava o poder das oligarquias e lhe abria grandes campos de ação, caracterizando a *cidadania regulada*. Diante dessas mudanças, podemos citar a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, além de vasta legislação previdenciária e trabalhista. Entretanto, novamente pela desestabilização dos direitos políticos, devido à alternância entre regimes ditatoriais e democráticos, algumas tentativas como a revolução de 30, que tiveram até uma expressiva participação popular, de fato não conseguiram lograr êxito quanto ao objetivo de um novo projeto de organização social e/ou de reformas de base expressivas.

Quanto ao exercício dos direitos civis progrediram paulatinamente, entretanto, por várias vezes foram suspensos, como por exemplo, quanto à liberdade de pensamento e de organização popular, e pior ainda, até os mecanismos institucionais de governança, como no caso, os sindicatos, eram manipulados pelo Estado, dentro de uma lógica corporativista nos períodos ditatoriais. E porquanto, não se constituíam como espaços para que se desenvolvessem uma cidadania participativa, e sim, relações de dependência a partir do momento em que limitava o poder decisório dessas instituições representativas. Sob esse prisma, ainda (ANTUNES, 1980, p. 59) acrescenta:

Os sindicatos ou associações de classe serão os para-choques destas tendências antagônicas. Os salários mínimos, os regimes e

as horas de trabalho serão assentos de sua prerrogativa imediata, sob vistas cautelosas do Estado. Este decreto estabelecia o controle financeiro do Ministério do Trabalho sobre os recursos dos sindicatos, proibindo a sua utilização pelos operários durante as greves, e definia o sindicato como órgão de colaboração e cooperação com o Estado [...] proibia o desenvolvimento de atividades políticas e ideológicas dentro dos sindicatos, vetava sua filiação a organizações sindicais internacionais, negava o direito de sindicalização aos funcionários públicos e limitava a participação de estrangeiros nos sindicatos.

Todas essas experiências compreendidas no período de 1930 a 1950 contribuíram para uma *cidadania regulada* e continuaram a ser implementadas com a alternância de modelos de governança dos anos seguintes. Na realidade, quem as programavam e regulavam era o Estado e não o povo, principalmente no governo de Getúlio Vargas, porque de fato a *cidadania regulada*, estratégia de desenvolvimento econômico utilizado pelos latifundiários, ao mesmo tempo os beneficiavam e fortaleciam. Também se tornava uma arma perigosa, à medida que o Estado se impregnava na economia e balançava as bases do liberalismo econômico. Para complementar essa afirmativa, Marshall (1967), corrobora que há compatibilidade entre desigualdade de classes e cidadania, e esta seria o arcabouço de uma “*desigualdade social legitimada*”, ou seja, essa igualdade básica deveria ser preservada, invadindo o mercado competitivo, e por isso um mercado com limites seria uma evolução da cidadania moderna, havendo uma igualdade a qual convergiria para outra sociabilidade de cidadania.

Deveras, o processo de construção e consolidação de cidadania no Brasil, não se deu nos moldes tradicionais, como no caso da Revolução Francesa, “voltando os olhos para as atividades e a significação histórica da Comuna de Paris de 1871” (MARX, 1999, p. 16), diante da indignação da classe burguesa, sendo esta constituída pela sociedade civil em busca da ampliação dos seus direitos à época. Essa burguesia revolucionária, em primeiro momento reconheceu que no processo de compartilhamento de poder, a classe operária deveria governar se desprendendo dos velhos e nocivos mecanismos repressivos do aparelho estatal, como também, necessitava criar

estratégias para evitar as investidas de contrarformas ou de dominação de poder político frente à implementação de novas bases de sociabilidade, proposta pelo modelo organizativo da Comuna de Paris. Todavia, a mesma classe burguesa, foi a que posteriormente, por meio de representantes da velha elite monárquica (latifundiários, absentistas, antigos escravistas e ex-proprietários de servos), liderados por Bismarck, tendo este ordenado matar, roubar e queimar os 64 reféns da Comuna. Tal ato culminando na carnificina de Paris, a qual impossibilitou o desenvolvimento das ideias da Comuna de Paris, símbolo mais expressivo da república democrática (MARX, 1999). Diante do exemplo histórico, quanto ao caso brasileiro contemporâneo, este não é tão diferente do que se conhece hoje no campo da dominação de uma classe sobre outra, já que uma delas é composta pela elite burguesa capitalista.

Portanto, nunca houve de fato uma revolta realmente burguesa no Brasil, segundo Vianna (1996), que as elenca como “revolução passiva e guiada pelo alto”, o que dificultou e ainda entrava os processos de efetivação e exercício da cidadania.

No Brasil nunca houve, de fato, uma revolução, e, no entanto, a propósito de tudo fala-se dela, como se a sua simples invocação viesse a emprestar animação a processos que seriam melhor designados de modo mais corriqueiro. Sobretudo, aqui, qualificam-se como revolução movimentos políticos que somente encontraram a sua razão de ser na firme intenção de evitá-la, e assim se fala em Revolução da Independência, Revolução de 1930, Revolução de 1964, todos acostutados a uma linguagem de paradoxos em que a *conservação*, para bem cumprir o seu papel, necessita reivindicar o que deveria consistir no seu contrário a revolução. Nessa dialética brasileira em que a tese parece estar sempre se automeando como representação da antítese, evitar a revolução tem consistido, de algum modo, na sua realização (VIANNA, 1996, p. 01).

No tocante ao desenho das políticas públicas, explicita Vianna (1996) ser um ponto significativo que está norteados pelo par dialético: a) acumulação do sistema capitalista; b) equidade – baseado nos interesses e valores quanto ao sentimento de justiça; que para Santos (2006)

são pares complementares e estão diretamente relacionados ao “cálculo do dissenso”<sup>5</sup>, caracterizado pela taxa de injustiça tolerada socialmente, em detrimento do crescimento econômico. O que tem sido utilizado como elo para o estabelecimento dos contratos de solidariedade firmados entre burguesia e proletariado em sua dinâmica dicotômica entre capital e trabalho, tendo isso influenciado também a dinâmica construtiva da cidadania no país.

O mais importante que Souza (2006) destaca é que a origem das políticas públicas e da cidadania no Brasil está diretamente vinculada e alicerçada no fosso das desigualdades sociais, com direcionamento sociólogo moral – devido à organização peculiar de exercer a justiça social e ideológica, como também, por condição estrutural diante da premissa de que o Brasil por ser formado por multiplicidade de etnias e classes “seria unido pelo desenvolvimento econômico”<sup>6</sup>, o que na prática não se consolidou, e muito menos no imaginário social, que continuaria a perpetuar a diferença de classe social quanto à categoria de outra expressão advinda do preconceito de classe social, denominada de “ralé estrutural”, sendo este o segundo pilar da reprodução da subcidadania no Brasil.

### A formação da Ralé Estrutural

De acordo com Jessé Souza, inspirado em Florestan Fernandes, Charles Taylor e Pierre Bourdieu, na obra *A construção social da subcidadania*, defende a tese da *ralé-estrutural* e explica como esta se desenvolveu nas classes populares, caracterizada por uma nova classe média no âmbito da sociedade brasileira.

O autor desenvolve a conceituação da *ralé estrutural*, caracterizando-a como a parcela da população que ao longo do processo histórico e social brasileiro foi marginalizada pelo fato de não conseguir se incorporar ao corpo social do sistema, ou seja, da ordem capitalista, vivendo, segundo o autor, “nas franjas da sociedade”. E com isso explicita alguns exemplos, como os quatro milhões de negros libertos, os quais não tiveram incentivos estruturais após o abolicionismo

para que pudessem se inserir na lógica do sistema vigente à época, dificultando sua inserção na economia da sociedade, e atrasando a formação do exercício da cidadania e sua inclusão, como também, refere-se ao quadro atual, que pelos mesmos entraves de formação educacional, econômica e político-social, de uma forma mais ampliada a segmentos das classes sociais populares, não conseguem ainda se inserir na estrutura social, porque não “tem os pré-requisitos necessários”<sup>7</sup> para tal e conseqüentemente, por não conseguirem competir em um patamar de igualdade dentro da lógica do capitalismo vigente, e muito menos, exercer sua cidadania de forma plena. Ainda, explicita acerca da referida ralé estrutural da seguinte maneira:

Seres humanos a rigor dispensáveis, na medida em que não exercem papéis fundamentais para as funções produtivas essenciais e não conseguem sobreviver nos interstícios e nas ocupações marginais de ordem produtiva. Este tipo de humano, como o do escravo, também espalhou-se por todo o território nacional e representava em meados do século XIX, cerca de 2/3 da população nacional (SOUZA, 2006, p. 121).

O fator da escravidão será preponderante para a definição do sentido da vida desta ralé do caso brasileiro, a qual ficará marcada na história, influenciando diretamente no seu padrão economicamente marginal. Ademais, terá a questão do não reconhecimento social, desde os tempos dos escravos até os dias atuais, se colocando como uma característica singular desta “ralé estrutural”.

Por conseguinte, a obra discorre acerca de como o cidadão foi alijado ao longo do processo de construção dessa cidadania, do acesso aos direitos fundamentais e de sua possível emancipação, estando acometidos pelas mazelas singulares do sistema capitalista, contribuindo para o que Souza (2006) denomina de construção da já colocada *ralé estrutural* que forma e da forma a subcidadania desta nação. Também esclarece sobre essa nova classe social, que gera de certa forma, uma expressão da questão social, denominada de *sociedade periférica*, que não está mais somente por fora pela questão de opressão e relação de dominação pessoal dos senhores

<sup>5</sup> Aspas feitas pelos autores do texto.

<sup>6</sup> Aspas feitas pelos autores do texto.

<sup>7</sup> Aspas feitas pelos autores do texto.

de engenho, mas, periférica pelo fato de no contexto atual estar entrelaçada por aparentes redes ideológicas e estruturais, baseadas em relações de dependência tanto de solidariedade quanto de proteção social, tornando-se mais um solo fértil para a reprodução da subcidadania.

Diante desse cenário, a *ralé estrutural* de base escravocrata que se formou com o abolicionismo após o período colonial no Brasil, marcada por relações de dependências sociais e de liberdade condicionada, que delineava também uma *sociedade periférica* à época, quer crer que hoje se revela com outra roupagem, entretanto, com a mesma característica da sua deformação identitária: por não conseguirem estrutural e ideologicamente, se inserir formalmente na sociedade, principalmente no mercado de trabalho formal, sobreviveram no decorrer de quatro séculos até o presente, vagando e ocupando funções e espaços nas rebarbas do sistema. Para além da relativa dispensabilidade econômica, o escravo foi posto no imaginário simbólico social como não merecedor de reconhecimento, fator este que naturalizava códigos morais de uma hierarquia verticalizada entre senhor e escravo, diante de sua fragilidade material evidenciada pela pobreza, como também, por ser colocado como incapaz de constituir elementos básicos da moral da época, subjugando-o a essa realidade, à pobreza espiritual, moral e simbólica, que alimentava componentes constitutivos de uma forma peculiar de dominação (SOUZA, 2006).

Ademais, um ponto importante de Sousa (2006) é que a origem das políticas públicas e da cidadania no Brasil está diretamente vinculada e alicerçada no fosso das desigualdades sociais, tendo um direcionamento sociólogo moral – devido à organização peculiar de exercer a justiça social e ideológica, como também, por uma condição estrutural diante da premissa de que o Brasil por ser formado por uma multiplicidade de etnias e classes “Seria unido pelo desenvolvimento econômico” fator este não consolidado, nem no imaginário social, no qual continuaria a perpetuar a diferença de classe social quanto à categoria de outra expressão advinda do preconceito de classe social, ou seja, a *ralé estrutural*.

Para, além disso, na concepção de Souza (2006), a fim de se pensar em implementação de sistemas de proteção social, fazem-se oportunas mudanças de ordem institucionais, e para tal

exercício, destaca dois fatores essenciais: o primeiro remete ao caráter moral, ou seja, que esta mudança teria de partir de uma reformulação do comportamento do indivíduo; o segundo perpassa sobre o caráter ideológico, que fala sobre mudar valores sociais, por meio das ideias baseadas numa racionalidade moderna; essa tendência demonstra um posicionamento diferenciado de implementação com relação a outras experiências e modelos de proteção social, que antes estavam somente baseados nos fatores econômicos, como os modelos postos por Esping-Andersen em *As três economias políticas do Welfare State* de 1991.

### **Subcidadania no Brasil: uma jornada de entaves e de construção não linear**

A política social brasileira contemporânea traz uma realidade a qual se coloca inconsistente, segmentada e pouco expressiva quanto às iniciativas de caráter preventivo e participativo. Mesmo com a ampliação dos conselhos de participação democrática pós-constituição federal de 1988, determinadas práticas de interesses anti-democráticos influenciaram, de certa forma, para o desenvolvimento de ações pontuais e da não solução das expressões da questão social, mas sim, apenas com ações tentando compensar a desigualdade social com políticas redistributivas. Essas ações estão presas a uma concepção residual que acaba colaborando ainda mais para as disparidades sociais e o alargamento do processo de subcidadãos, que se veem em condições não equitativas, em prol do avanço da acumulação do capital, a partir do momento em que o aparelho estatal transfere para organizações do chamado terceiro setor, para o campo da filantropia e mercado de serviços privados, a responsabilidade que é de sua competência, conseqüentemente, fragilizando a constituição da cultura de sujeitos de direitos, já que esses dois campos trabalham alicerçados numa perspectiva da benemerência, do favor e da ajuda aos necessitados, segundo Santos (1994) e Duriguetto e Montañó (2011).

No entanto, os avanços legislativos no campo dos direitos sociais e da participação popular na sua formulação e fiscalização, foram fortemente atacados, a partir dos anos 90, pelo ideário neoliberal em ascensão, que passa a também investir na participação da sociedade

civil, mas não na direção do controle social na gestão e implementação das políticas sociais, mas na direção de transferir a ela o papel de agente do bem-estar social. Sociedade civil é transformada num suposto “terceiro setor” situado para além do Estado (tido como o reino da ineficiência) e do mercado (tido como a esfera que visa o lucro), cabendo a sociedade civil (transmutada em terceiro setor) desenvolver suas ações com base na lógica da solidariedade, da filantropia, do voluntariado. Há aqui um esforço ideológico de despolitização da sociedade civil, concebendo-a como reino da a-política, do a-classismo, deslocando suas lutas para o campo ético-moralizante (DURIGUETTO, 2008, p. 89).

Assim, o que se expressa como uma tendência geral é a restrição e redução da oferta de direitos sociais, indício este de sua não linearidade construtiva, principalmente a partir da década de 90, com a ofensiva neoliberal, prevalecendo políticas sociais de caráter privatistas – mercantilização dos serviços públicos; focalizadas – voltadas para os bolsões de pobreza e extrema pobreza; e descentralizadas – não no sentido de compartilhamento do poder decisório do Estado, mas sim, pela mera transferência de responsabilidade do Estado para entes da federação ou organizações sociais fora do corpo estatal.

Tais fatores podem ser considerados um ataque ao princípio universalista de um padrão público de programas de proteção social, como também uma ofensa à inviolabilidade dos direitos dos cidadãos dentro de um modelo democrático de Estado, configurando esse retrocesso mais um entrave para a consolidação de uma cidadania plena no Brasil que segundo Behring (2011), em especial na década de 1990:

[...] foi se fortalecendo um projeto de participação social ancorado menos na politização das demandas sociais e na ampliação de sua presença no espaço público de deliberação e mais no ‘ativismo civil voltado para a solidariedade social. [...] participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. A participação social nas políticas

públicas se apresentava assim, nesta perspectiva, não como ampliação do espaço político do debate, mas de substituição da ação direta dos atores sociais baseada nos princípios da solidariedade e da responsabilidade social privada. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 377-378).

Mesmo com o processo de redemocratização e a promulgação da *carta magna* de 1988, Behring e Boschetti (2011) elencam que a referida constituição trouxe o arcabouço de um sistema de proteção aos moldes Beveridgiano (modelo inglês de cunho universalista) com a formalização do sistema de seguridade social brasileiro, pautado pela política de Saúde, Previdência e Assistência Social. Todavia, não conseguiu resistir à incorporação de elementos Bismarckianos corporativistas, em sua composição, como é o caso da previdência social brasileira (modelo alemão de caráter contributivo) principalmente com os processos de mercantilização dos serviços públicos, transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil organizada, com a justificativa do voluntariado, da solidariedade e cooperação, do incentivo ao “terceiro setor” (ONG’s), configurando elementos que só contribuem para acelerar o processo de subcidadania ou cidadania inconclusa no Brasil, por meio do Welfare Pluralism e Welfare Mix, os quais são identificados como sistemas de proteção social com ambas as características de modelos tanto beveridgiano quanto bismarckiano, e que a seu modo, pode ratificar desigualdades sociais.

Para, além disso, discrepante da linha de raciocínio elencada por Marshall, (1967) quanto às três gerações de direitos em ordem global constitutivas da cidadania em sua linearidade: civis (século XVIII), políticos (século XIX) e sociais (século XX). Segundo Carvalho (2004), no contexto brasileiro essa relação se deu de forma não linear e permeada por avanços e retrocessos, sendo estes considerados aqui como outro entrave.

Inicialmente os direitos políticos saem na frente dos civis, diante da necessidade de um constitucionalismo, com governo representativo baseado no voto do cidadão e criação da divisão dos poderes tradicionais: executivo, legislativo e judiciário. A constituição de 1824 regulamentou tanto quem tinha direito a voto quanto quem poderia ser votado, ou seja, homens acima de

25 anos que tivessem renda mínima de 100 mil réis. Porém, todos os que estivessem encaixados no perfil eram obrigados a votar, ficando à margem desse processo mulheres e escravos, os quais não eram considerados cidadãos à época. Todavia o critério de renda não excluía a população pobre, visto que muitos ganhavam acima do ponto de corte. Dados de um município do interior da província de Minas Gerais, de 1876, mostram que os proprietários rurais representavam 24% dos votantes. O restante eram artesãos, empregados públicos e alguns profissionais liberais (CARVALHO, 2004).

Em 1891 há um retrocesso quanto ao direito político, o ponto de corte passa para 220 mil réis, as eleições se tornam diretas, proibia o voto dos analfabetos e tornava-o facultativo, além disso, a lei era muito rígida nos critérios de avaliação dos votantes, fazendo com que diminuísse demasiadamente o número de eleitores. Segundo Carvalho (2004) existia no ano de 1872 mais de um milhão de votantes, correspondentes a 13% da população livre, já em 1886, votaram nas eleições pouco mais de 100 mil eleitores, ocasionando uma baixa de quase 90% do coro eleitoral.

O que se colocava como entrave maior do contexto supramencionado era que a população recém-saída de uma experiência monárquica de governança, não tinha desenvolvido ainda uma consciência quanto à importância do exercício da cidadania objetivada na prática do voto – que era tratada como uma questão de ordem impositiva dos senhores e como mercadoria de barganha, pois não entendiam o que viria a ser um sistema representativo diante do próprio conceito de cidadania ser ainda subjetivo, até mesmo o patriotismo não era visto como um sentimento de pertencimento a uma pátria comum e soberana a todos.

Os direitos civis tiveram seus avanços e retrocessos ao longo da construção sócio-histórica brasileira, que basicamente manteve o processo escravocrata como regime legal alijando direitos fundamentais, balizava a propriedade rural privada resguardando-a na ação da lei, e promovendo um governo estatal compromissado com os interesses privados. Esses elementos podem ser interpretados como uma barreira à época para a implementação e alargamento da cidadania, e

consequentemente, a perpetuação da subcidadania e da estratificação social no Brasil.

Relacionado ao direito social, Carvalho (2004) explica que se tornava complicado criar iniciativas de assistência social mediante a precariedade e instabilidade tanto dos direitos políticos quanto dos civis. As principais ações ficavam a cargo de instituições de caridade e benevolentes da igreja e as santas casas de misericórdia, instituições essas voltadas para o atendimento aos pobres. No campo da legislação social, desenvolveu-se lentamente, apenas com algumas iniciativas isso já em 1919, como por exemplo, a adesão do Brasil a acordos internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e em 1923, a primeira lei de férias para os trabalhadores formais pelo Conselho Nacional do Trabalho e de caixas de aposentadorias e pensão.

Diante desse cenário, percebe-se que até 1930 não existia um povo organizado politicamente, nem estavam banhados por um sentimento nacional consolidado (que se configurava em um esvaziamento ético-político de um povo que primeiro não tinha lugar no sistema político desde o império até a república, e segundo, não havia despertado para a importância de sua participação na construção das artérias da cidadania).

Portanto, pode-se levantar a hipótese que é consensual pensar tanto a teoria de Marshall (1967), quanto à de Carvalho (2004) poderem servir como um parâmetro explicativo da nossa trajetória rumo aos direitos de cidadania. Pois, mediante as análises feitas nesse estudo, verificou-se que a cidadania no Brasil se mostra explicitamente em pleno século XXI, em paulatino processo de construção, diante dos entraves colocados historicamente, como herança estendida à contemporaneidade no cotidiano da sociedade.

### **O Welfare State e seus reflexos na construção da cidadania**

Destaca-se um fator preponderante que direta e indiretamente no Brasil influenciou também a trajetória de nossa cidadania. Trata-se do modelo de sistema protetivo brasileiro implementado, que no tocante as suas interpretações na estruturação das políticas públicas, importa validar algumas conceituações para se entender, de fato, o que vem a ser o Welfare State e natureza deste, inclusive se fazer o seguinte

questionamento: *por que o welfare state surge no cerne da sociedade capitalista e qual a sua intencionalidade?* Apesar de ele já ser entendido como controverso na história da formação das políticas públicas na ordem mundial. Essa compreensão se deu de acordo com as análises feitas por autores da área e os estudos em que se dedicam analisar os diversos modelos, há de verificar que o conceito de Welfare State não é único e suas experiências nos países possuem resultados distintos, mas de consenso se expressa que são pilares para o desenvolvimento capitalista.

Portanto, segundo Przeworsky (1995) existem elementos cruciais para implementação dos sistemas de proteção social: 1) reconhecimento do sujeito como cidadão; 2) responsabilidade do Estado; 3) nível de efetivação e abrangência; e 4) responsividade – a capacidade que o Estado tem de ouvir o cidadão. Tais características, podem determinar tanto a permanência quanto a efetivação para uma dada sociedade aceitar a trajetória e o desenho das políticas públicas implementadas, o que conseqüentemente, pode interferir no exercício de cidadania.

E para critério de definição básica, pode-se dizer que o “Welfare State é o sistema que envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos” (Esping-Andersen, 1991, p. 98). Além disso, existem também três respostas fundamentais acerca de sua função social:

1. São atividades voltadas para o bem-estar das famílias;
2. Podem ser residuais e institucionais – no primeiro o Estado assume a responsabilidade na ausência da proteção familiar, o segundo de caráter universalista com compromisso institucionalizado de bem-estar social;
3. Baseado em critérios para julgar e selecionar teoricamente o tipo de modelo a ser implantado.

Ainda falando sobre os aspectos que são usados nos modelos de Welfare State, Wilenski (1975) esclarece que um dos fatores fundantes para sua definição é a garantia de um “padrão mínimo”, garantido pelo estado, de renda, alimentação, alojamento, saúde e instrução, na forma de direito político, e não na condição de beneficiário. A partir disso, Draibe (1993) explica

que as formas de implementação e concretização dessas políticas são diversas, de acordo com suas ideologias e concepções, percebendo então que a alternância das concepções varia não só de acordo com a forma de concretização, mas com o peso e o grau que o Estado irá agir na área social.

Assim, os liberais e os conservadores, coerentes com a ideia de formas mínimas de intervenção no mercado, sublinham a excelência do modo individualizado e seletivo de distribuir recursos em espécies (o imposto de renda negativo é uma forma) apenas aos necessitados; ao invés de, como endossariam os intervencionistas (Keynesianos, marxistas, etc...) implementar a ação estatal através da construção de equipamentos coletivos de produção e distribuição universal de bens e serviços sociais, em grande medida estatizados e burocratizados (DRAIBE, 1993, p. 6).

Ainda é necessário verificar algumas características permanentes desse modelo, para sua melhor compreensão e entendimento, enquanto sistema de proteção social. De acordo com os estudos de Titmus (1974), a tipologia mais clássica utilizada nos estudos que comparam os modelos de Welfare State nos países, possui a seguinte divisão: Modelo Residual (The Residual Welfare Model Social Policy), o Modelo Meritocrático-Particularista (The Industrial Achievement Performance Model of Social Policy) e o Modelo Institucional Redistributivo (The Redistributive Model of Social Policy).

Segundo Titmus (1974), no Modelo Residual a intervenção acontece de forma temporária e limitada, com objetivo de acabar com a situação de emergência. Para o referido modelo, as intervenções ocorrem quando os meios ditos como naturais e tradicionais de satisfação não estiverem com condições de resolver o problema, caracterizando-o ainda como um modelo seletivo e direcionado a grupos isolados, decorrentes das expressões da questão social, com especificidades diferentes. Sendo estes meios (os da família, rede de parentesco, mercado), exemplificando como experiência desta natureza, a *Poor Law*<sup>8</sup>, de 1834, implementada na Inglaterra.

<sup>8</sup> A *Poor Law*, ou Lei dos Pobres, foram as Leis Elizabetanas de 1834, sendo esta uma das primeiras iniciativas do Estado em regular as expressões da questão social pautado em um sistema de proteção social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O modelo Meritocrático-particularista esclarece que cada um deve possuir condições materiais próprias para sanar suas necessidades, baseados em seu trabalho, seu mérito, e na produtividade. Nesse caso, a política irá intervir apenas corrigindo ações do mercado.

O último modelo, segundo Titmus (1974), direciona o Welfare State como componente importante e constitutivo das sociedades contemporâneas, direcionado à produção e distribuição de bens e serviços sociais, sendo estes garantidos a todos os cidadãos. Possuindo critérios universalistas, com objetivo de oferecer serviços públicos e essenciais, especialmente educação e saúde. Aqui, entende-se a incapacidade do mercado de realizar esse tipo de ação.

Outra abordagem impressa ao conceito de Welfare State é compreendida a partir das expressões das relações de produção e reprodução no sistema capitalista, diante de suas respostas às classes sociais e do próprio Estado, no que se refere às expressões da questão social. Estando essa atravessada pelos vetores de força econômicos, de luta de classes, políticos, culturais e ideológicos, a partir dos processos transformativos que influenciaram seu desenho: do liberalismo (Keynesianismo) e da inclusão do neoliberalismo; da reestruturação da produção (Fordismo-Taylorismo); e da mundialização do capital (globalização) segundo Behring & Boschetti (2011).

Já de acordo com Arretche (1996) tanto a gênese da proteção social quanto a expansão do Welfare State, permeados por determinações econômicas e variações outras, têm como causalidade fatores relacionados à luta de classes, a diversas estruturas de poder político e diferenciadas estruturas estatais e institucionais.

Contudo, apesar das variações interpretativas, parece ser um consenso entre os autores, que fatores como crescimento econômico, demográfico (aumento da demanda de proteção social), e da burocratização do Estado são causalidades fundantes genéricas da construção do Welfare State. Portanto, este objetivaria como fim comum dar uma resposta às necessidades de acumular e legitimar o sistema do capital e proporcionar as condições precípuas de existência da classe que sobrevive de sua força de trabalho, e que necessita deste para ampliar seu exercício de cidadania.

## O Welfare State e refrações na cidadania brasileira

O desenvolvimento das políticas sociais está entrelaçado à constituição histórica e social da implementação dos programas de proteção social, tendo sido gestado nos países escandinavos, estes baseados pelo princípio de universalidade, de solidariedade e também de desarticulação do mercado livre, denominados capitalistas centrais. Mas também, foram reproduzidos com suas adaptações em diversas realidades, mesmo com suas interpretações “estritas”, as quais permitiram e permitem hoje reformas contrapostas a princípios sejam coletivos sejam democráticos de características fundantes (COX, 2004). Como expressão deste, tem-se o caso latino-americano e, por conseguinte, à realidade brasileira, que vem sendo abordado por vários vieses dentro dos moldes do capitalismo vigente.

Para aprofundamento teórico sobre o contexto a ser desenvolvido, faz-se interessante delimitar alguns elementos generalizantes do Welfare State, a fim de delinear sua dinâmica. São eles: a) padrões mínimos garantidos pelo governo de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para o cidadão; e b) ampliação da cobertura da população e dos riscos, diante do nível de riqueza dos países; tais fatores citados são preponderantes ao estímulo e retração dos sistemas de proteção social no capitalismo e da dinâmica liberal<sup>9</sup> das políticas sociais, e consequentemente refletem na formação da cidadania (ARRECTHE, 1996).

Desde sua origem em um contexto global até sua primeira crise, ocasionada pela superprodução da indústria, no período de 1929-1932 que atingiu inicialmente os EUA, e logo após os países capitalistas, não se pode delimitar com precisão seu marco, contudo, pode-se tecer sobre seu suposto início a partir dos movimentos de massa socialdemocrata segundo Pierson (1991) e Pereira (2000), como também, do estabelecimento dos Estados-nação no continente europeu, no fim do sec. XIX, que principalmente, foram evidenciados

<sup>9</sup> Estado Liberal é onde cada indivíduo age para seu próprio interesse, e ao atuar com a coletividade acabaria maximizando o bem-estar coletivo baseado nas ideias de Adam Smith (2003, p. 56) e alicerçado em um mercado livre e ilimitado, regulado naturalmente pela “mão invisível”, estabeleceria as relações econômicas e sociais, para produzir um bem comum a todos.

com a expansão do modelo Keynesiano quanto ao envolvimento econômico na provisão de um padrão de bem-estar (PEREIRA, 2000) e (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Sua expansão concretiza-se com a passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista (tardio). Os seguros eram regidos por uma questão privada, e destinado à pequenas categorias profissionais, acrescentando que a primeira iniciativa de proteção social (sistema) regido pela lógica do seguro contributivo foi na Alemanha a partir de 1883.

Nos momentos de colapso do capitalismo, segundo Harvey (1993), especificamente, como resposta estratégica à saída da Grande Depressão de 29, período este marcado por uma forte depressão econômica, resultado da quebra da bolsa de valores de Nova York, tratando-se de uma crise com contexto de superprodução da indústria, o liberalismo vai se utilizar das ideias keynesianas (estado intervencionista, quando há insuficiência do mercado), combinado às mudanças do processo de produção do modelo fordista, que se expande principalmente no pós-segunda guerra mundial, no contexto da Guerra Fria. Toda essa dinâmica político-econômica vai, de certa forma, refletir na ampliação de direitos sociais pela influência de modelos socialistas, trazendo uma reconfiguração para a construção da cidadania no mundo e suas respostas à desigualdade de classes. Portanto, muitos buscavam alternativas institucionais, econômicas e políticas para camuflar “a crônica incapacidade do capitalismo de regulamentar as condições essenciais de sua própria reprodução” (HARVEY, 1993, 122). O contexto político-econômico brasileiro também tem sua dinâmica modificada com as transformações internacionais:

Com o advento da crise de 29 há mudança na correlação de força no interior da classe burguesa no país, trazendo consequências significativas para os trabalhadores e desembocando na revolução de 30, que diante de alguns autores afirmam que não houve uma revolução de fato executada pelo povo brasileiro, mas sim uma retirada da elite cafeeira do cenário econômico para colocar a oligarquia do gado, do açúcar e outras no lugar, diversificando o poder político-econômico. Porquanto, o movimento de 30 não foi a revolução burguesa no Brasil, com o incremento da indústria, como afirmam intelectuais e his-

toriadores, mas foi sem dúvida um cenário de retrocesso no longo processo de constituição das relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 105).

Quanto ao surgimento da política social no Brasil com suas peculiaridades no capitalismo, se deu de forma diferenciada em relação aos países de capitalismo central. Segundo Prado Jr. (1991) a influência tida da nossa colonização, por uma sociedade que se organizou para fora e vivia sob as flutuações de mercados distantes e do peso do escravismo na nossa cultura em relação a valores, interferiu diretamente no modo como a política social se espalhou e da própria concepção de como a cidadania foi incorporada aqui.

Referente à influência das lutas da classe trabalhadora brasileira, esta contribuiu para a criação das primeiras instituições que ofereciam garantias mínimas ao trabalhador, entretanto, essa tendência não ocorreu igualmente em todos os momentos históricos e casos, como exemplo, no processo de redemocratização do país pós-88, na construção e estruturação da política de Assistência Social no Brasil, hoje um dos pilares do sistema de seguridade social, que deveras teve grande apoio de categorias profissionais, em particular, de assistentes sociais, mas, parca participação democrática da sociedade civil, aparentemente, por esta parcela consideravelmente ter sido afetada ao longo da formação sócio-histórica, pelo processo de nossa *cidadania inconclusa*, tendo em vista que, as relações assistencialistas e paternalistas no Brasil colocavam a referida política na esfera do favoritismo, clientelismo e da benemerência, destituindo uma identidade de acesso a bens e serviços como sujeitos de direitos no exercício de cidadania (CFESS, 2009).

Diante de todos esses conflitos, em que o estado se via na regulação da questão social, como mecanismo de aceleração e contribuição no processo de acumulação capitalista, cria-se no âmbito da política social a aprovação de diversas legislações sociais e a expansão do Welfare State (Estado de Bem-Estar Social). O Welfare State ou para algumas experiências chamado de Etat-Providence (Estado-Providência) permitiu a institucionalização da oportunidade de políticas mais abrangentes e universalistas, baseadas no conceito de cidadania, do compromisso

governamental de uma cobertura da demanda social, de crescimento econômico e proposta de “plena empregabilidade”<sup>10</sup>.

Contudo, é importante frisar que parece consensual que a expansão das políticas sociais e dos direitos por elas assegurados, seja um elemento fundamental central e indissociável da constituição da cidadania no tecido social brasileiro.

Segundo Barbalet (1989) existem alguns fatores que se postam como pilares da formação da cidadania e sua relação com a política social na ordem do fenômeno da globalização: 1) *esta não é uma relação imediata* – tendo em vista que a política social é o cerne de um conflito entre classes sociais e não apenas um meio para diluí-la ou exterminá-la; 2) *ela é contraditória* – no conflito existente entre a formulação/execução dos serviços sociais e a concretização de direitos (focalização, seletividade); 3) *ela pode conter ou não um elemento de crítica* – o conceito de direito social deve estar incorporado na agenda da luta dos movimentos sociais, possibilitando seu *empowerment*<sup>11</sup>. Entretanto, tem-se a percepção que tal dimensão está sendo construída aos poucos diante dos problemas com que se depara hoje, como “crise das instâncias tradicionais de socialização como a família, a escola, a religião; por outro, certos serviços públicos como a polícia, o sistema judicial, a saúde, a segurança social, seriam cada vez menos eficazes” (BARBALET, 1989, p. 81).

Outro fator preponderante elencado por Aguiar (2015) é que até os anos 1930, inexistia uma política nacional de saúde como reflexo de proteção social, iniciando-se a intervenção estatal a partir de duas maneiras: 1) a saúde pública; 2) medicina previdenciária. Após 15 anos de governo, em 1945, com a derrocada de Getúlio Vargas, abre-se um período turbulento no âmbito econômico-político-social. Nessa época, o Brasil já era um país mais urbanizado, com uma indústria de base significativa, porém, ainda com a tendência agrário-exportadora, e

com um movimento popular mesmo com todos os entraves já citados, mais maduro e seguro quanto à reivindicação dos seus direitos. O período da década de 40 até o golpe militar de 64, também foi de forte disputa de projetos societários e pela intensificação da luta de classes, o que denota no quadro brasileiro, que a incorporação de um leque de políticas sociais foi de avanços parcos e permeados por retrocessos.

É interessante perceber como os modelos de proteção social tardios no caso da América Latina, reformavam seus sistemas tradicionais a partir da década de 1990 e 2000, entendendo-a como ferramenta desnecessária no enfrentamento à ampliação dos níveis de pobreza e desigualdade social, como também, que afetam diretamente nos padrões de acumulação, financeirização e manutenção do capital, enquanto que para os modelos europeus já se falava em retração da cobertura já na década de 1970 (KERSTENETZKY, 2012).

A partir da década de 1980, influenciado pelo processo de mudanças de regimes ditatoriais para experiências democráticas em vários países da América Latina, o Brasil também inicia tal processo de abertura política, econômica e administrativa, momento em que, há uma expansão dos direitos sociais e reorganização no modo de formulação e implementação de políticas públicas na agenda governamental, com a inserção de modelos participativos. Esse movimento notável dos países em que tinham um modelo de sociedade democrática, no caso os escandinavos balizados pela universalidade e solidariedade, programaram sistemas de proteção de assistência social generosos, que ao longo do processo histórico foram sendo colocados em xeque, desde os anos 90, diferentes dos países latino-americanos que aumentavam a parcela do Produto Interno Bruto (PIB) e gasto com cobertura social (COX, 2004). A seguridade social, apesar de ter um peso maior, adquiriu um caráter regressivo, dando lugar a políticas redistributivas que se baseiam nos mecanismos de seletividade e focalização (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Uma questão em que Arretche (1999) considera difícil e complexa está relacionada à *dependência da trajetória* das nossas instituições, cuja formação tem sido marcada pelo patrimonialismo, patriarcalismo e o clientelismo, elementos esses que interferem no desenho implementado e no

<sup>10</sup> Aspas feita pelos autores do texto.

<sup>11</sup> Termo em inglês para designar o *empoderamento* dos sujeitos quanto à construção, difusão e luta pela efetivação dos seus direitos de cidadania no campo das políticas públicas apropriando-se dos espaços de luta na perspectiva de ultrapassar barreiras estruturais e conjunturais (BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

desenvolvimento das políticas públicas no decorrer da construção do Estado brasileiro. Ademais, com o advento da redemocratização do Brasil, expressado pela Constituição Federal de 1988 e pautado por uma federação democrática, na qual tem como uma de suas bases o processo de descentralização político-administrativa entre as três esferas de governo, têm dado novos rumos às políticas públicas no Brasil, sendo estas norteadas por experiências que prezam pelo compartilhamento do poder decisório e da cultura de instâncias participativas, as quais podem ser instrumentos de fortalecimento da cidadania, entretanto, tais mecanismos ainda hoje sofrem influências políticas, econômicas e sociais de interesses particulares, que constituem entraves para uma ampliação dos espaços de cidadania no Brasil (ARRECTHE, 1999). Também, é relevante evidenciar que esta mesma *dependência da trajetória*, de certa forma, solapa os ideais neoliberais à medida que ainda é aplicada com caráter de intervenção estatal de cunho varguista, como também, tem servido na contemporaneidade para acentuar os processos que ampliam as desigualdades sociais (KERSTENETZKY, 2012).

Então, pode-se abrir mais um questionamento: como fica o Brasil com a dependência da trajetória? Como fica a implantação do Welfare State no Brasil diante de suas características corporativistas? Sabe-se que uma característica geral dos modelos latino-americanos é sua *incompletude cidadã* e pouca abrangência diante de cada microcosmo e suas particularidades quanto ao atendimento das necessidades da população. No caso do processo educativo, sabe-se o quanto é importante no Brasil o Estado assumir o processo educativo para o início da quebra do ciclo de reprodução da subcidadania, diante da promoção de um aporte de princípios de valores e regras que possam incluir o cidadão no corpo social.

Esbarra-se também em outro desafio, configurado pelo tripé do modelo de proteção social baseado em três conceitos: 1) mercantilização – entrada do trabalhador no mercado formal de trabalho (PRZEWORKSKY, 1995); 2) desmercantilização – criação de sistemas de proteção social e sua abrangência (OFFE, 1989); e 3) desfamiliarização – que pressupõe reduzir o nível de dependência familiar em relação à proteção e ao bem-estar passando esta responsabilidade para

o campo dos serviços privatizados (ESPING-ANDERSEN, 2000). Esse tripé é responsável por alguns problemas dos quais os sistemas de proteção social se deparam hoje, inclusive no Brasil.

Tanto o Brasil quanto a América Latina é constituída de relações informais de trabalho em sua maioria, o que demanda necessidade de política forte no pleno emprego e ampliação dos serviços sociais, pelo menos deveria ser essa a lógica, levando em conta que, o trabalho é parte fundamental do pacto de solidariedade realizado entre trabalhador e Estado, na ordem do capital, e que se estabelece por uma via única: a capacidade de esse inserir-se no mercado formal de trabalho (KERSTENETZKY, 2012).

Além disso, é importante falar da desfamiliarização – quanto maior sua proporção, igualmente será elevado o risco social, a partir do momento em que deixa parcela da população desamparada e rendida à lógica privada dos serviços de proteção, como também, baixa mercantilização produz alta informalidade aliada à alta precarização do trabalho, ou seja, da mesma forma que os sistemas de proteção social podem amparar e incluir o cidadão na órbita dos direitos sociais, também pode se tornar uma arma potencializadora de exclusão e estratificação social, ao lançar os sujeitos a condição de cidadão-consumidor.

Enfim, pode-se registrar que o processo de expansão de proteção social das políticas sociais no Brasil foi lento, seletivo e atravessado por uma intervenção estatal tendenciosa pela disputa de projetos societários, diante de alguns aperfeiçoamentos, com características corporativas e fragmentárias, o que sinalizava certa paralisia nesse campo no quesito da construção e consolidação da cidadania no seio dos brasileiros, contribuindo para isso, a instabilidade institucional do período que dificultou o consenso com relação a um projeto nacional sólido, que incorporava de fato uma política social, implementando as reformas de base necessárias (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Para tanto, é importante evidenciar a perspectiva de uma Seguridade Social balizada em um Projeto Ético-Político norteador, como o da categoria profissional do Serviço Social, que se integra estrategicamente à defesa de uma democracia popular no Brasil, por intermédio de movimentos sociais, entidades de outras categorias

e luta geral dos trabalhadores visando construir bases mais justas e equitativas, na qual não deve ser a Seguridade social meramente como um fim, mas como uma alternativa transitória de padrões sociais e de garantia de direitos na sociedade capitalista; todavia, que não se esgota em si, diante do risco desta em limitar a cidadania na manutenção das necessidades estritamente básicas e de sobrevivência humana, se não ultrapassado os limites do sistema capitalista (BOSCHETTI, 2016).

### Considerações finais

A partir da análise feita sobre a questão da subcidadania no Brasil, tendo como principais aportes teóricos, Carvalho (2004), Santos (1994) e Souza (2006), percebe-se que mesmo tendo sido registrados avanços, a questão da cidadania inconclusa é marcada por processos de fissuras e incompletude, como também, reflete ainda hoje no processo de exclusão e estratificação social, gerado pelo desenho implementado nas políticas públicas e da não efetivação de direitos com viés universalizante rumo a uma cidadania plena. Por conseguinte, esta se depara ainda em construção e evolução no seio dos cidadãos, não por culpa destes, mas por um Estado que não incentivou de forma planejada, a mudança de postura enquanto integrante de uma sociedade participativa e deliberativa, na busca de novos direcionamentos. Pelo contrário, ainda com práticas mantenedoras de conceitos e elementos no imaginário social de *ralé estrutural* e sociedade a qual acredita que sempre será periférica, pela sua incapacidade de incorporação ao corpo social, mesmo que seja pelo viés dos programas de proteção social das políticas públicas ou por seu poder econômico.

Partindo do entrave preponderante de que os elementos que constituem a cidadania hoje, não foram construídos de forma cronológica, ocorrendo um processo de idas e vindas ao campo histórico, político e cultural relacionado às três gerações de direitos, denotando problemas para além de uma ordem cultural e ideológica, de cunho político-econômico (estrutural). Ademais, de acordo com os autores que dissertam sobre a problemática da subcidadania, percebe-se que o processo histórico-social se encaminhou guiado pela elite patriarcal, patrimonialista e segregalista, dentro da lógica antidemocrática e

excludente, interferindo assim, no atual cenário da cidadania no Brasil, e na consequente construção dos direitos sociais, mediante barreiras e entraves à consolidação da cidadania, elemento este constitutivo de uma identidade nacional e emancipatória.

Quanto ao desenho das nossas instituições, por ter sido marcada pela importação de modelos tanto ingleses quanto portugueses, foi delineada pelo poder patriarcal, pela influência religiosa e o próprio movimento de transição para o sistema capitalista, acrescido do que se denomina *trajetória da dependência* nas relações sociais, diante do poder político-econômico e de suas ações paternalistas e patrimonialistas. As quais sinalizaram contribuições para acentuar as três explicações para a subcidadania no Brasil, por meio da *cidadania em negativo*, *cidadania regulada* e da *ralé estrutural*, diante da ampliação das *sociedades periféricas* e desigualdades sociais no cenário brasileiro.

Pós-constituição 1988, grande parte do planejamento em âmbito local consistiu na elaboração de projetos para o governo federal, balizados em um modelo federativo. Isso refletiu no processo de descentralização das políticas públicas para as esferas estadual e municipal, configurando, gestão sob prerrogativa de adesão, mediante incentivo para tal. Por conseguinte, para que os serviços fossem organizados de acordo com as peculiaridades territoriais. Entretanto, esse alargamento não veio acompanhado de incentivo a essa adesão, controverso ao se falar em referência de gestão, já que tanto o desenho quanto as estratégias de indução são decisivos para superar desafios e entraves, como o fato da baixa abrangência dos serviços, da desmercantilização, da desfamiliarização, e de uma gestão pública ineficaz, fatores esses, propulsores hoje da subcidadania no Brasil.

Como pode-se perceber variações como nível de riqueza econômica, participação política e capacidade fiscal, pouco provavelmente isolada, podem determinar a implementação, descentralização e abrangência das políticas públicas no Brasil. Todavia, diante das experiências apresentadas, tais fatores tornaram-se norteadores quanto aos processos decisórios de qual trajetória seguiria os modelos de Welfare State universalistas, e especialmente no Brasil, diante de seus vários microcosmos abarcados

pelo sistema de seguridade social. Para tanto, o exercício de um repensar a reforma do Estado democrático contemporâneo, vislumbrando para além de uma visão estritamente técnica, administrativa, legal e fiscalizatória, é o esforço em considerar a dimensão ético-política, e suas expressões nos diversos contextos, seja no direcionamento da formulação de diretrizes estatais ou do ordenamento jurídico, seja das estruturas administrativas ou fiscais, requerendo o fortalecimento das relações entre sociedade e Estado e de suas instâncias participativas, ampliando processos fiscalizatórios da sociedade frente às ações estatais e dinamizando o compartilhamento de poder estatal por intermédio das arenas decisórias, com a sociedade por meio de mecanismos de prestação de contas, transparência e publicização dos atos governamentais.

Diante dessa seara, a pouca expressividade de participação popular nas políticas públicas pode ser resultado de uma cultura cívica e política fragilizada, tendo-a contornado à formação sociocultural brasileira de tal forma que, possivelmente isso será superado, só com a incorporação da natureza participativa e fiscalizadora na busca de novas capacidades para instituir e manter qualitativamente políticas públicas fortes e permanentes.

Decerto, é diante de retrocessos no campo da Seguridade Social Pública ocasionado pelo processo da contrarreforma do Estado brasileiro, com a investida de modelos de políticas públicas forçosamente implementadas de cima para baixo, (modelo Top-Down), que põe em xeque direitos sociais historicamente conquistados, os quais vêm sendo retirados, em exemplos concretos como: a Política de Saúde e a Política de Educação, que por via da emenda constitucional nº 95 conseguiu no governo do presidente Michel Temer realizar o congelamento de investimentos financeiros durante duas décadas seguidas, valendo-se da argumentação frágil de estabilidade econômica, do “necessário” aumento do investimento na saúde privada e retorno do crescimento do país; também da Política Previdenciária e trabalhista, que têm atualmente seus processos de reformas apressados, visando sua aprovação, mesmo com a insatisfação da classe trabalhadora, esta desprovida de um debate ampliado com a sociedade em geral. Como resultado, tal situação gerou indignação e descontentamento

popular; e não menos importante, a situação em que se encontra a Política de Assistência Social Brasileira hoje, sendo acometida por recortes financeiros, obrigando-a assumir a imagem de mera atenuadora da pobreza extrema e contra seus princípios e diretrizes a ser uma política de ações fragmentadas e de residuais programas sociais.

Por isso, é necessário e urgente o repensar estratégias reais, práticas, impulsionadoras da ampliação do construto de uma cidadania no país, diante das atuais reformas que foram implementadas e que estão em curso, sem a consulta e aprovação popular, onde a sociedade civil em geral absorve e reclama, mas na prática se mostra por seu histórico de cidadania inconclusa, enfraquecida para executar as articulações e mediações necessárias ao enfrentamento dos retrocessos no âmbito dos direitos sociais.

## Referências

- AGUIAR, Zenaide Neto. **Sistema único de saúde: antecedentes, percurso, perspectivas e desafios**. São Paulo: Martinari, 2015.
- ANTUNES, Ricardo. **O que é sindicalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. **BIB**, n.39, 1996.
- \_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 14, n.40, 1999.
- BARBALET, J. M. Teorias da cidadania. In: A cidadania. **Revista Estampa**. Lisboa: 1989. (p. 20-110)
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e histórias**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social Pública ainda é possível! **Revista Inscrita**, n.10. Brasília: CFESS, 2016.
- BRASIL. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social**. Brasília: CFESS, 2009.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

- \_\_\_\_\_. Cidadania: tipos e percursos. **Revista Estudos Históricos**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 18, 1996.
- C.JUNIOR, P. Fernandes. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- COX, Robert. The Path-dependency of an Idea: why scandinavian welfare states remain distinct. **Social Policy & Administration**, [S.l.], v. 38, n. 2, p. 204–219, 2004.
- DRAIBE, Sônia Miriam. **O welfare state no Brasil: características e perspectivas**. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Núcleo de estudos de Políticas Públicas – NEPP, 1993.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. **Revista Libertas**, Minas Gerais: Juiz de Fora, v. 8, n.2, 2008. (p.83 – 94)
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, n. 24, 1991.
- \_\_\_\_\_. Fundamentos sociales de las economías postindustriales. **Revista Ariel**. Barcelona, 2000.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. São Paulo: Global, 2003.
- GUARESCHI, Pedrinho. Relações comunitárias: relações de dominação. In. CAMPOS, Regina. **Psicologia comunitária: da solidariedade à autonomia**. Petrópolis: Vozes, 1998. (p. 81-99)
- HARVEY, David. **Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- KERSTENETZKY, C. L. Estado de bem-estar social na idade da razão. In: **Expansão: estado de bem-estar tardios**. [S.l.]: Elsevier LTDA, 2012. (p. 153-173)
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARX, Karl. **A guerra civil na França**. Rocket Edition, 1999. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/guerracivil.pdf>>. Acesso em: 25 de dezembro de 2017.
- MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2011.
- OFFE, Claus. A democracia contra o estado de bem-estar? In: **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. **Revista SER Social**. Brasília: n.6, 2000. (p. 119-132)
- PIERSON, Christopher. **Beyond the welfare state?** Cambridge: Polity Press, 1991.
- PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- SEGATTO, José. Antônio. Cidadania e política. **Revista Perspectivas**. São Paulo: v. 22, 1999. (p.137-159)
- SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. In: **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. Brasília: IPEA, 2005.
- SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- TITMUS, Richard. **“Essays on teme welfare state”**. London: Allen e Unwin, 1963.
- VIANNA, L. W. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. **SciELO Brasil**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996.
- WILENSKI, H. L. **“The welfare state and equality”**. Berkeley: Univ. of Califórnia Press, 1975. p.12.

## **Perfil quantitativo das categorias teóricas gramscianas dos artigos do Mapa da International Gramsci Society do Brasil**

### **Quantitative profile of the gramscian theoretical categories in the international Gramsci Society map of Brazil**

**Aldimara Catarina Brito Delabona Boutin\***

**Camila Scorsim Scheiffer\*\***

**Cristiane Gonçalves de Souza\*\*\***

**Danuta Estrufika Cantoia Luiz\*\*\*\***

**Felipe Ricardo Biscaia\*\*\*\*\***

**Guilherme Amaral Alves\*\*\*\*\***

**Moacir Iori Junior\*\*\*\*\***

**Silmara Carneiro e Silva\*\*\*\*\***

**Resumo:** O artigo tem como objetivo analisar as incidências de diferentes categorias teóricas gramscianas no Mapa da Bibliografia do Gramsci no Brasil, da “International Gramsci Society do Brasil” – IGS-BR. Apresenta o perfil quantitativo das categorias presentes nos artigos disponíveis neste Mapa. Definiu-se como universo da pesquisa o conjunto de artigos, devidamente citados no mapa e disponíveis on-line no total 89 (oitenta e nove) produções. Não houve seleção de amostra; todo o universo da pesquisa sofreu tratamento investigativo, através de pesquisa bibliográfica. O processo investigativo se constituiu pelos seguintes elementos: levantamento do perfil das produções científicas (artigos) quanto à

---

\* Licenciada em história, mestre e doutoranda em educação pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Email: audiboutin@hotmail.com.

\*\* Mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Advogada. E-mail: cscheifer@hotmail.com

\*\*\* Doutora em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Graduação em Serviço Social também pela Universidade Estadual de Ponta Grossa e Especialista em Gestão Pública. Professora na Universidade Estadual de Ponta Grossa no departamento de Serviço Social. Email: souzacgj@gmail.com.

\*\*\*\* Professora Doutora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: danutaluiz88@gmail.com.

\*\*\*\*\* Advogado. Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Concluindo curso de especialização em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná. Mestrando no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa-PR. E-mail: frbiscaia72@gmail.com.

\*\*\*\*\* Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí; Professor do curso de Bacharelado em Direito da UEPG. E-mail: gaalves@uepg.br

\*\*\*\*\* Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pelas Faculdades Integradas do Brasil - Unibrasil. Graduado em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Cescarelli, atualmente Faculdade Campo Real. Professor do Curso de Direito das Faculdades de Ensino Superior do Centro do Paraná. E-mail: prof\_moacirjunior@ucpparana.edu.br.

\*\*\*\*\* Doutora em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas e graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. Professora Adjunta do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG. E-mail: scsilva@uepg.br.

adoção de categorias teóricas primária e secundária, áreas do conhecimento, autores citados e se estabelecem relação com políticas públicas e práticas sociais; identificação das categorias que se destacaram no conjunto de artigos pesquisados; verificação nas produções, se estabelecem relações entre as categorias teóricas e a análise de políticas públicas e ou práticas sociais, (entendidas como expressões da *práxis*). Identificou-se que a categoria mais utilizada pelos autores foi hegemonia e os fundamentos teórico-gramscianos têm sido utilizados no Brasil para pensar, especialmente, práticas sociais, embora se identifique que a reflexão sobre políticas públicas, emerge em parte dos artigos pesquisados.

**Palavras-chave:** Mapa bibliográfico de Gramsci no Brasil; categorias teóricas gramscianas; relação com políticas públicas e práticas sociais.

**Abstract:** The article aims to analyze the incidence of different gramscian theoretical categories in the Gramsci Bibliography Map in Brazil, of the “International Gramsci Society of Brazil” - IGS-BR. It presents the quantitative profile of the categories present in the articles available in this Map. The set of articles, duly cited on the map and available online for a total of 89 (eighty-nine) productions, was defined as the research universe. There was no sample selection; the entire universe of research has undergone investigative treatment through bibliographic research. The investigative process consisted of the following elements: survey of scientific production (articles) regarding the adoption of primary and secondary theoretical categories, areas of knowledge, cited authors and establish relationship with public policies and social practices; identification of the categories that stood out in the set of articles surveyed; verification of productions, relations between the theoretical categories and the analysis of public policies and social practices are established. It was identified that the category most used by the authors was hegemony and the theoretical-Gramscian foundations have been used in Brazil to think, especially, social practices, although it is identified that the reflection on public policies, emerges in part of the articles researched.

**Keywords:** Bibliographical map of Gramsci in Brazil; Gramscian theoretical categories; relationship with public policies and social practices.

Recebido em: 18/03/2018. Aceito em: 02/08/2018

## Introdução

O presente artigo é fruto de um conjunto de reflexões sistematizadas a partir da experiência dos pesquisadores/autores no Núcleo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas Públicas e Práticas Sociais - NEPPS<sup>1</sup>, o qual é constituído de profissionais de diversas áreas, especificamente na pesquisa originária deste artigo: educação,

direito e serviço social que possuem um objeto de pesquisa em comum, portanto interdisciplinar: a obra gramsciana no Brasil: categorias teóricas e relação com políticas públicas e práticas sociais.

Desdobrando esse objeto, a respectiva pesquisa se dedica ao estudo da obra gramsciana a partir da produção de conhecimento, afiliada à respectiva perspectiva teórica, no Brasil. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, desenvolvida no decorrer do segundo semestre do ano de 2017, tomando como parâmetro de pesquisa o Mapa da Bibliografia do Gramsci no Brasil, da “International Gramsci Society do Brasil” – IGS-BR. Indagou-se, inicialmente, quais as principais categorias

<sup>1</sup> O Núcleo de Estudos e Pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Práticas Sociais (NEPPS) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG – Paraná - Brasil, desenvolve pesquisas relacionadas a essas temáticas, desde 2010.

teóricas gramscianas presentes nas produções de conhecimento citadas no respectivo mapa. E, diante das categorias encontradas, questionou-se, se tais estabeleciam ou não, relações com políticas públicas e/ou práticas sociais. Diante desses questionamentos, a pesquisa teve por objetivo analisar as incidências de diferentes categorias teóricas gramscianas presentes no respectivo mapa bibliográfico da IGS-BR, e se estabelecem relação com as categorias políticas públicas e práticas sociais, (entendidas como expressões da *práxis*). Como resultado desse processo, o este artigo visa apresentar o perfil quantitativo das categorias teóricas presentes na respectiva obra.<sup>2</sup>

A pesquisa se desenvolve visando contribuir com o processo de produção de conhecimento em torno da obra de Gramsci no Brasil. Os resultados da investigação pretendem dar visibilidade à obra gramsciana no campo das Ciências Sociais Aplicadas no país.

Considerando a necessidade da acessibilidade ao inteiro teor da produção para a definição do universo a ser pesquisado e ainda buscando eleger um conjunto de produções que fosse homogêneo, em seu formato, definiu-se como universo da pesquisa o conjunto de artigos, devidamente citados no mapa e disponíveis on-line, ao que se chegou a um total de 89 (oitenta e nove) produções. Não houve seleção de amostra; todo o universo da pesquisa sofreu tratamento investigativo. Neste processo, buscou-se identificar evidências acerca da utilização dos fundamentos teóricos gramscianos e se no uso de tais fundamentos se fazia ou não relação com as categorias políticas públicas e práticas sociais.

O processo investigativo se constituiu, inicialmente, pelas seguintes etapas: 1) levantou-se o perfil das produções científicas (artigos) em Gramsci no Brasil, em seus principais enfoques, quanto à adoção de categorias teóricas primária e secundária, áreas do conhecimento, autores mais citados e se estabelece relação com políticas públicas e práticas sociais; 2) identificou-se as categorias gramscianas que se destacaram no conjunto de artigos pesquisados; 3) verificou-se,

nas produções, se estabeleciam relações entre as categorias teóricas gramscianas e a análise de políticas públicas e ou práticas sociais.

Este primeiro momento da pesquisa foi realizado coletivamente pelos pesquisadores envolvidos. Procedeu-se leitura individual dos artigos por parte de cada pesquisador e apresentação das produções durante encontros realizados quinzenalmente pelo grupo, momento em que o pesquisador, responsável pela leitura e análise do artigo, discutia com o grupo as evidências encontradas, em relação ao conjunto de variáveis anteriormente definidas pelo grupo. Com a leitura e discussão, foi elaborado um quadro geral de dados que sistematizou as informações coletadas, concluindo-se, com isso, a primeira fase da pesquisa. O quadro resultou num conjunto de dados que permitiu ao grupo levantar um perfil dos artigos científicos publicados no Brasil, com fundamento na perspectiva gramsciana.

Para a identificação da categoria teórica gramsciana, considerada primária nas produções, considerou-se o seguinte critério: configurar-se como fundamento de análise do estudo proposto. Como categoria secundária elegeu-se aquela que comparecia na produção de modo auxiliar, tangenciando os argumentos principais dos textos.

Para a identificação da relação com políticas públicas e/ou práticas sociais, adotou-se como parâmetros: verificar se houve a respectiva relação quando o texto apresentava uma análise aplicada de uma ou mais políticas públicas e ou práticas sociais, à luz de uma ou mais categorias gramscianas. Para a identificação das políticas públicas, adotou-se uma definição ampla e de caráter totalizante, que pudesse abarcar suas diferentes expressões. Conforme Souza (2006) não há consenso na literatura em torno de uma definição específica, conquanto a política pública possui caráter holístico. “Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos.” (SOUZA, 2006, p. 25). No campo do marxismo, as políticas públicas são interpretadas à luz da perspectiva de luta de classes e em especial na visão marxista-gramsciana revelam os novos papéis do Estado. Para Gurgel e Ribeiro (2011, p. 23)

<sup>2</sup> Também decorre dessa pesquisa a produção de outros artigos, elaborados pelos integrantes do Núcleo, que têm por objetivo realizar análises qualitativas das categorias identificadas no universo pesquisado.

[...] revelam os novos papéis do Estado, integralmente identificados e para os quais se voltarão as políticas públicas, nas seguintes formas: a) políticas públicas repressivas, a que Gramsci reconhecerá como a força do Estado Gendarme ou *carabinieri*; b) políticas públicas que buscam o consenso, a que Gramsci reconhece como o pretense Estado Ético hegeliano; c) políticas públicas econômicas, a que Gramsci reconhece o título de Estado Intervencionista.

Conforme Souza (2006, p. 25)

[...] uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

Na presente pesquisa identificou-se, portanto, em que medida autores que adotam a perspectiva gramsciana no Brasil, têm realizado aproximações entre as categorias teóricas do autor como fundamento para refletir sobre políticas públicas. Uma vez identificada esta relação, no âmbito da obra, verificou-se que a perspectiva gramsciana tem lançado luzes para o entendimento desta área de conhecimento e das realidades concretas que a expressam, no país, somando-se às demais teorias que têm contribuído, historicamente, para o avanço dos estudos na área.<sup>3</sup>

No que se refere à identificação de relações das categorias teóricas gramscianas com práticas sociais, adotou-se como parâmetro, a noção de práxis, no sentido que lhes é atribuído pelo materialismo histórico dialético, ou no dizer de Gramsci da filosofia da práxis. A prática social, portanto, se constitui uma expressão da práxis. Enquanto categoria central do marxismo, a práxis

é expressão da condição histórica do homem. Segundo Vázquez (2011, p. 61) “A práxis é, para Gramsci, a categoria central por que para ele o que existe, como resultado da ação transformadora dos homens, é práxis.” A práxis humana para Vázquez possui dois aspectos:

[...] um intencional, na medida em que, através da mesma, o indivíduo persegue um fim determinado; e outro não intencional, quando sua atividade se integra com outras práxis no nível social, produzindo resultados globais que escapam a sua consciência e vontade. (MARTÍNEZ, 2011, p. 19).

É a partir desta concepção, conforme retratada por Martínez (2011), que se identificou as diferentes expressões de práticas sociais, presentes nos textos investigados, em suas relações com as categorias teóricas gramscianas.

Importante destacar que tais opções foram feitas em consideração ao viés epistemológico adotado como pano de fundo de todo o processo de pesquisa – o materialismo histórico dialético, que na sua acepção gramsciana, é a filosofia da *praxis*. Este se constitui o aporte epistemológico de sustentação da *praxis* de trabalho do Grupo Estado, Políticas Públicas e Práticas Sociais, da Universidade Estadual de Ponta Grossa, hodiernamente.

O artigo está estruturado em dois itens; ambos apresentam um perfil quantitativo dos artigos científicos, o primeiro retrata a incidência de categorias teóricas, autores mais citados e áreas do conhecimento e o segundo a relação com políticas públicas e ou práticas sociais.

### **Perfil quantitativo dos artigos científicos presentes no mapa bibliográfico da IGS/BR.**

Neste item levanta-se o perfil dos artigos presentes no mapa da IGS/BR, em seus principais enfoques: adoção de categorias teóricas primárias e secundárias, autores mais citados e áreas do conhecimento.

Quanto às categorias primárias, como exposto no quadro 1, foram elencadas 13 categorias.

<sup>3</sup> Ver Celine Souza (2006) em seu texto “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16](http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16). Acesso em: 18, nov. 2017.

**Quadro 01 – Categorias gramscianas evidenciadas nos artigos pesquisados no mapa bibliográfico IGS/BR – Brasil – 2013.**

<b>Categoria</b>	<b>Número de artigos consultados em que a mesma aparece</b>
Hegemonia	21
Educação	14
Estado e Sociedade Civil	14
História e Política	12
Intelectuais	8
Filosofia da práxis	5
Classes e grupos subalternos	5
Cultura	3
Vontade coletiva	2
Partido político	1
Ideologia	1
Revolução passiva	1
Trabalho, Taylorismo e Fordismo	1
Outros	1*
<b>Total</b>	<b>89</b>

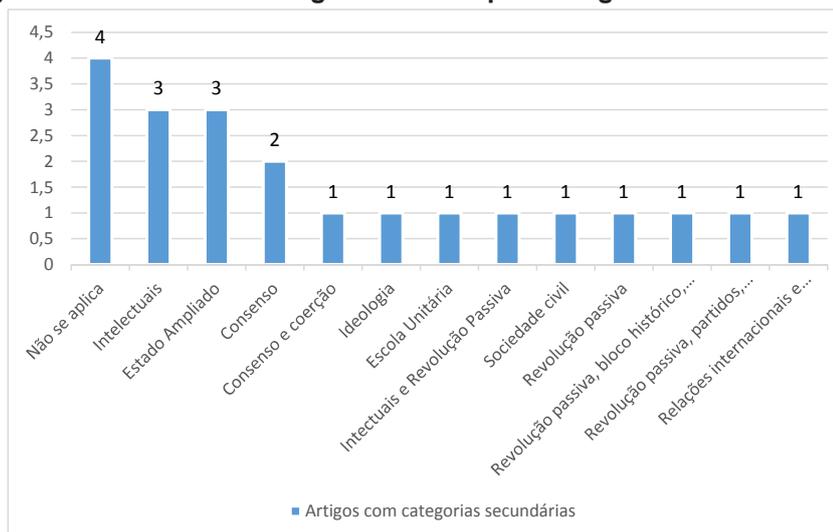
**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

\* Não apresentou categoria gramsciana

Em relação a incidência de categorias teóricas, evidenciou-se, conforme visto acima, enquanto categorias teóricas primárias às produções, 13 categorias gramscianas. 'Hegemonia' emerge como categoria primária num total de 21 artigos, aspecto que evidencia a atualidade do pensamento do autor, quando se trata de debater e analisar a respeito de iniciativas estratégicas

que se colocam na sociedade com foco em promover direção e consenso. Dos 21 artigos em que hegemonia surge como categoria primária, procedeu-se o levantamento das categorias secundárias, com a finalidade de observar a relação que os autores realizavam com a categoria em questão. No gráfico 1 é possível visualizar tal relação.

**Gráfico 1 – Categorias secundárias de hegemonia – Mapa bibliográfico do IGS/BR – Brasil - 2013.**

**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

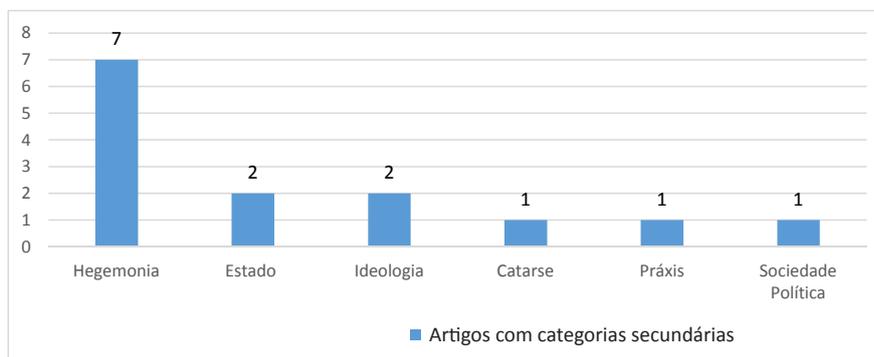
Dos 21 artigos, 4 não apresentaram categoria secundária. Em 3 trabalhos, emerge a categoria 'intelectuais' em outros 3, a categoria 'Estado Ampliado' e 'Consenso' foi reconhecida como categoria secundária em 2 artigos.

Como evidenciado no gráfico 1, foram identificadas diversas categorias secundárias nos demais artigos em que 'Hegemonia' era categoria primária; as categorias secundárias giram em

torno de elementos que perpassam todo o debate da obra gramsciana, tais como: intelectuais; revolução passiva e bloco histórico; ideologia; escola unitária; sociedade civil; etc.

A categoria primária 'Educação' surge em 14 artigos. Nestes, igualmente, foram identificadas as categorias secundárias, as quais podem ser visualizadas no Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Categorias secundárias de educação – Mapa bibliográfico do IGS/BR – Brasil - 2013.**



**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

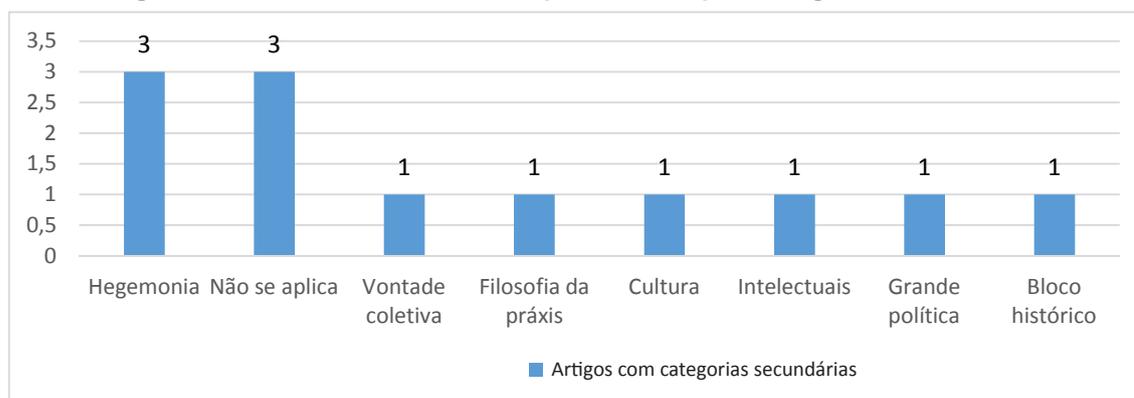
**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

É possível observar que 'Hegemonia' desponta como a categoria secundária de educação com maior presença nos artigos analisados, tendo em vista que a mesma aparece em 7 trabalhos.

Em relação às categorias secundárias de 'História e Política', mais uma vez, 'Hegemonia' se

destaca, pois surge em 3 artigos, do total de 12. Em 3 artigos não foram reconhecidas categorias secundárias; já os demais trabalhos apresentaram 'Vontade Coletiva', 'Filosofia da Práxis', 'Cultura', 'Intelectuais', 'Grande Política' e 'Bloco Histórico' como categorias teóricas secundárias.

**Gráfico 3 – Categorias secundárias de história e política – Mapa bibliográfico do IGS/BR – Brasil - 2013.**



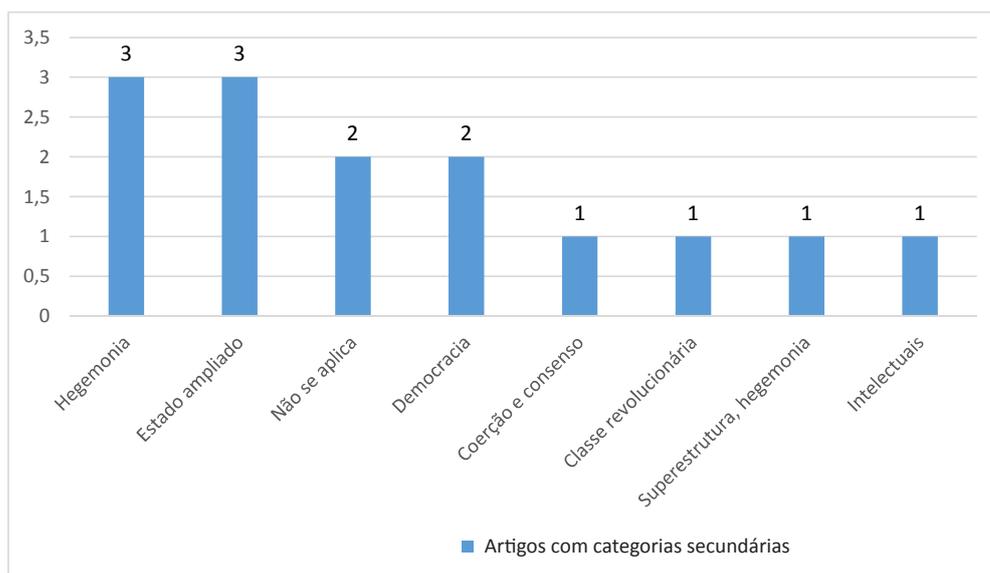
**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

Foram localizados 14 artigos em que 'Estado e Sociedade Civil' é categoria primária. Nestes, as categorias secundárias que mais se

destacaram foram 'Hegemonia', encontrados em 3 artigos e 'Estado Ampliado' em outros 3.

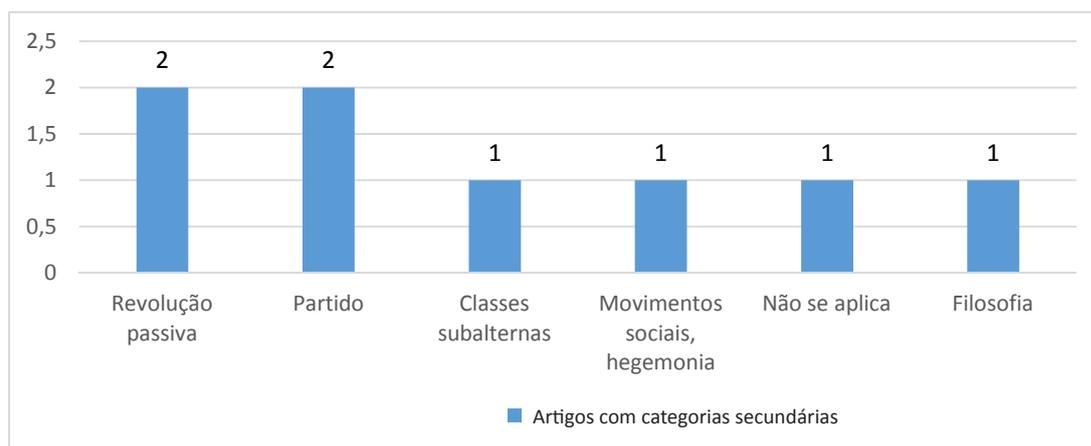
**Gráfico 4 – Categorias secundárias de estado e sociedade civil – Mapa bibliográfico do IGS/BR – Brasil - 2013.**



**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

**Gráfico 5 – Categorias secundárias de intelectuais - Mapa bibliográfico do IGS/BR – Brasil - 2013.**



**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

Nos 8 artigos em que ‘Intelectuais’ é categoria primária, tem-se a ‘Revolução Passiva’ em 2, e ‘Partido’ em outras 2 como as categorias secundárias, que mais são utilizadas.

‘Filosofia da Práxis’ emerge como categoria primária em 5 artigos, destes, ‘Educação’ e ‘Cidadania’, ‘Hegemonia’, ‘Conhecimento’, ‘História’ e ‘Catarse’ são as categorias secundárias que foram evidenciadas.

‘Classes e Grupos Subalternos’ correspondem, também, à categoria primária de 5

artigos. Destes, apenas um trabalho não apresentou categoria secundária; os demais tinham ‘Estado’, ‘Cultura e Formação’; ‘Estrutura e ‘Superestrutura’ e ‘Grupos Populares’ como categorias secundárias.

‘Cultura’ foi identificada como categoria primária em 03 dos artigos pesquisados sendo que cada um deles apresentou uma categoria secundária diferente. São elas a ‘Hegemonia’, a ‘Formação’ e os ‘Intelectuais’. A categoria ‘Vontade Coletiva’ como categoria primária foi

identificada em 2 artigos, sendo que 'História e Política' foi identificada como categoria secundária em 1 trabalho e 'Hegemonia' em outro.

'Vontade Coletiva' foi localizada como categoria primária em 2 artigos. Nestes 'História e Política', bem como 'Hegemonia' são as categorias secundárias reconhecidas no processo de investigação.

A categoria primária partido político, identificada em 1 artigo, apresentou como categoria secundária 'Hegemonia' e 'Sociedade Civil'. 'Ideologia' foi reconhecida em 1 artigo e apresentou como categoria secundária 'Hegemonia'.

A categoria primária 'Revolução Passiva', identificada em 1 artigo, apresentou como categoria secundária 'Hegemonia', 'Sociedade Civil' e 'Trabalho'. Este último, assim como a categoria 'Taylorismo e Fordismo', foram reconhecidos em 1 artigo, que apresentou como categoria secundária 'Cultura Política', 'Ideologia' e 'Capitalismo'.

Do conteúdo exposto, em relação ao perfil apresentado, fica evidente que a categoria

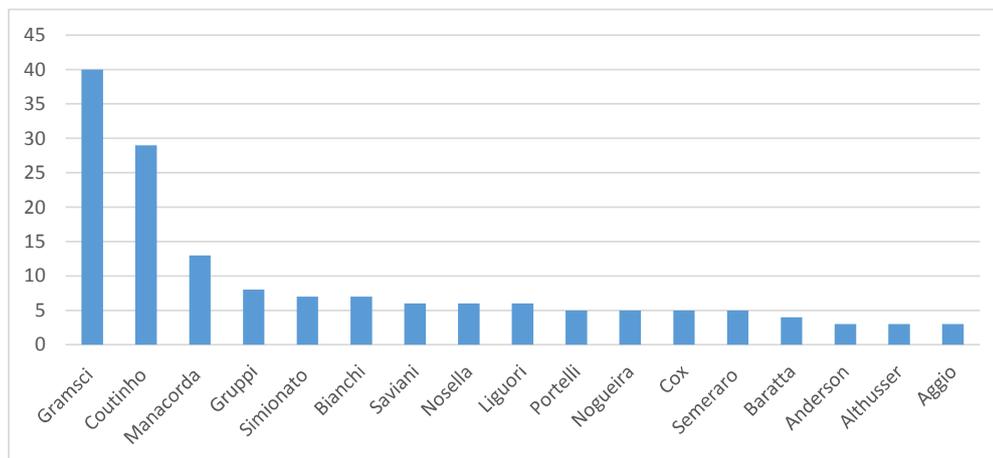
Hegemonia se destaca, de forma que a mesma, sendo primária ou secundária, surge como categoria que recebeu tratamento pela maior parte dos autores dos artigos pesquisados.

Cabe sublinhar, que as categorias teóricas que foram evidenciadas como primárias e secundárias, correspondem a categorias que são centrais no pensamento gramsciano e que as mesmas têm intrínsecas convergências entre si, sendo até mesmo em diversas situações, necessárias o seu uso, no sentido complementar, tal como compõem na obra de Gramsci.

A pesquisa ainda buscou evidenciar os autores mais utilizados nos artigos disponibilizados no IGS-BR.

Ao todo foram utilizados 97 diferentes autores nos 89 artigos levantados no mapa da IGS-BR. Dentre os autores mais citados, nos artigos pesquisados, destacam-se clássicos do pensamento gramsciano no Brasil, conforme expõe o Gráfico 6:

**Gráfico 6 – Autores mais citados - Mapa bibliográfico do IGS/BR – Brasil - 2013.**



**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

A análise dos autores mais citados na produção gramsciana evidenciou que a obra de Antonio Gramsci, na fonte, comparece em 40 artigos, dos 89 artigos pesquisados. Além do próprio Gramsci, outros 16 autores possuem maior incidência nas produções. Destes, Coutinho foi o mais referenciado no conjunto das produções, comparecendo em 29 artigos; seguido de Manacorda em 13 artigos. Os outros 14 autores citados obtiveram incidências abaixo de 10

artigos. Gruppi em 8 artigos; Simionatto e Bianchi em 7 artigos; Saviani, Nosella e Liguori em 6 artigos; Semeraro em 5 artigos; Baratta em 4 e com menor incidência, entre os mais referenciados, os autores Anderson, Althusser e Aggio, em 3 artigos.

A relação que o conjunto de artigos apresentou com as áreas do conhecimento foram abrangentes com ênfase nas áreas de Ciências Políticas e Educação.

**Quadro 2 – Áreas do conhecimento evidenciadas nos artigos - Mapa bibliográfico IGS/BR – 2013.**

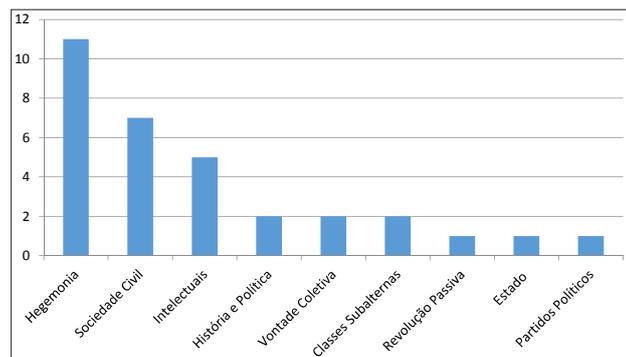
Área do conhecimento	Número de artigos
Ciências Políticas	32
Educação	25
História	9
Sociologia	6
Ciências Sociais	5
Relações Internacionais	4
Serviço Social	3
Comunicação	1
Geografia	1
Esporte	1
Outros	1*
<b>Total</b>	<b>89</b>

**fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

\* Não apresentou categoria gramsciana e não foi observado área do conhecimento.

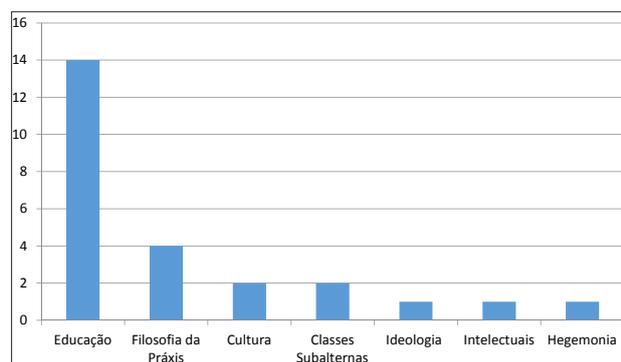
Na relação entre as áreas do conhecimento e as categorias gramscianas primárias, os artigos de Ciências Políticas destacaram os temas sobre a Hegemonia (11), com um terço da representação dos artigos, seguidos de Sociedade Civil (7) e os Intelectuais (5), conforme apresenta o gráfico a seguir:

**Gráfico 7 – Categorias gramscianas primárias relacionadas com ciências políticas – Mapa bibliográfico do IGS/BR – Brasil - 2013.**

**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

Os artigos que abordam a área do conhecimento da Educação relacionaram-se, por uma lógica estrutural, com a categoria gramsciana primária da Educação (14), seguidos pela Filosofia da Práxis (4). O gráfico abaixo elucida referida relação:

**Gráfico 8 – Categorias gramscianas primárias relacionadas com educação – Mapa bibliográfico do IGS/BR – Brasil - 2013.**

**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

A área do conhecimento História referenciou a categoria gramsciana primária Histórias e Políticas em 5 artigos, Hegemonia em 3 deles e Sociedade Civil em somente 1 dos artigos. A Sociologia, como área do conhecimento, teve expressiva relação com a categoria gramsciana primária Hegemonia, e com um artigo representativo das categorias Filosofia da Práxis e Classes Subalternas. Já os artigos que tratavam das Ciências Sociais enfatizaram as categorias História e Política em 3 trabalhos, juntamente com Intelectuais e Sociedade Civil, com 1 artigo cada.

Os demais artigos das áreas do conhecimento observados enfatizaram principalmente as categorias da Sociedade Civil, Hegemonia, História e Política, Intelectuais e Cultura.

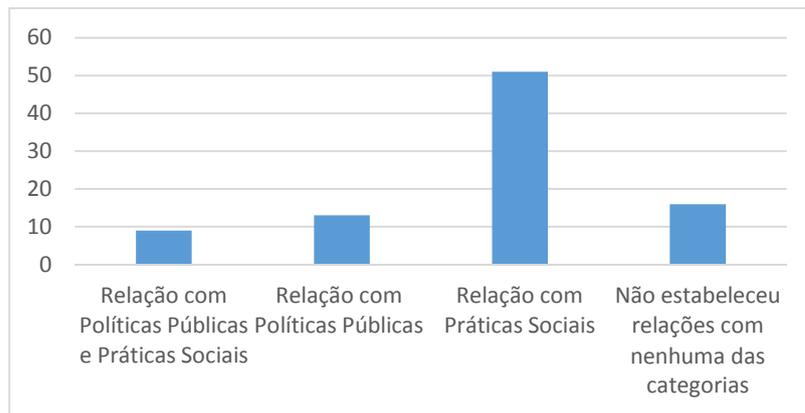
**Perfil quantitativo da relação com políticas públicas e ou práticas sociais nos artigos científico presentes no mapa da IGS/BR.**

Na intersecção entre políticas públicas e práticas sociais, podemos observar que 9 artigos no universo pesquisado desenvolveram as temáticas políticas públicas e práticas sociais de

forma conjunta, conforme se verifica no gráfico 9, a seguir. 13 artigos desenvolveram temáticas voltadas a políticas públicas e 51 artigos

abordaram práticas sociais. Do total de artigos, 16 deles não fizeram relação com nenhuma das categorias em análise.

**Gráfico 9 – Incidência da relação das categorias teóricas gramscianas com políticas públicas e/ou práticas sociais no mapa bibliográfico do IGS/BR – Brasil - 2013.**



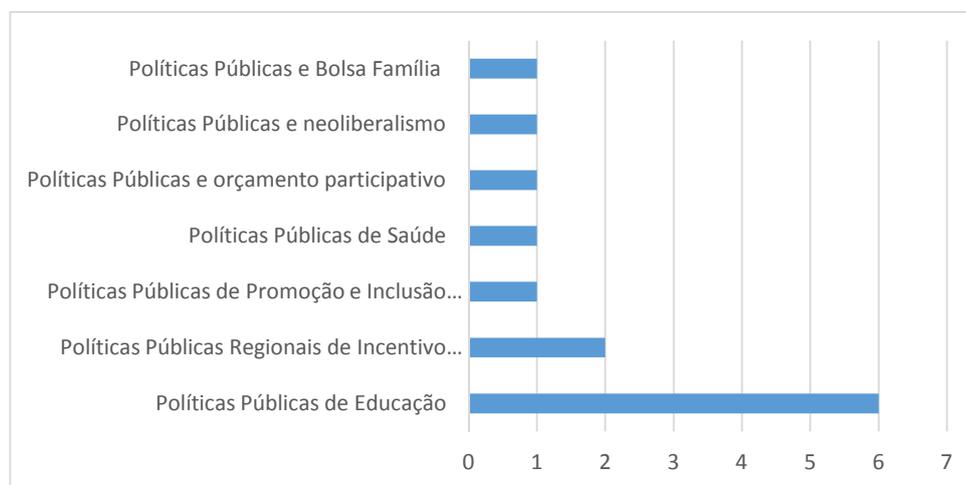
**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

Quanto à relação com políticas públicas, pôde-se observar que 13 artigos estabelecem

relação, conforme pode ser verificado no gráfico abaixo.

**Gráfico 10 - Políticas públicas identificadas nos artigos - Mapa bibliográfico do IGS/BR – Brasil - 2013.**

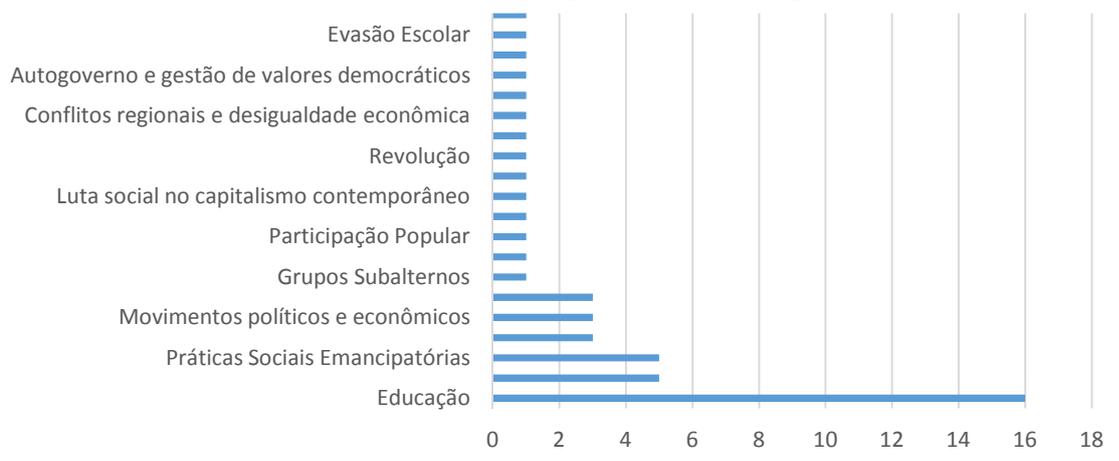


**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

Conforme verifica-se no gráfico 10, entre os artigos pesquisados, 6 desenvolvem temática relacionada a políticas públicas de educação; 2 estabelecem relação com políticas regionais de incentivo econômico; 1 estabelece relação com políticas de promoção social e inclusão social; 1 desenvolve a temática de políticas públicas

e orçamento participativo; 1 artigo, a temática políticas públicas de saúde; 1 artigo desenvolve a questão das políticas públicas e crítica ao neoliberalismo; e 1 artigo aborda políticas públicas e o Programa Bolsa Família, com enfoque no cumprimento de suas condicionalidades.

**Gráfico 11 – Práticas sociais identificadas nos artigos - Mapa bibliográfico do IGS/BR – Brasil - 2013.**

**Fonte:** Mapa Bibliográfico da Obra Gramsciana no Brasil – IGS-BR.

**Org.:** Dados organizados pelos (as) autores (as) a partir dos artigos consultados.

Quanto à relação com práticas sociais pôde-se observar em 51 artigos. Entre estes 16 artigos estabelecem relação com educação, 5 com movimentos sociais, 5 com práticas sociais emancipatórias, 3 com grupos e classes subalternas, 3 artigos relacionam movimentos políticos e econômicos e 3 estabelecem relação com intelectuais. As categorias a seguir, análise de grupos subalternos, orçamento participativo, participação popular, participação, controle social, movimentos sociais e igreja, condições de luta social no capitalismo contemporâneo, trabalho, revolução, análise de estratégias contemporâneas de recomposição da hegemonia burguesa, conflitos regionais e desigualdade econômica, terceiro setor, autogoverno e gestão de valores democráticos, comunicação, evasão escolar, prática esportiva, mudanças políticas e culturais, relações sociais, cada uma delas obteve apenas uma incidência, no conjunto dos artigos pesquisados.

O achado de pesquisa de 13 artigos que abordam tema de políticas públicas diante de 51 que abordam diferentes tipos de práticas sociais pode ser atribuído ao fato de que Gramsci é referência para pensar várias dimensões da vida social e política e que suas categorias podem ser utilizadas para analisá-las. Especificamente, políticas públicas não é uma categoria utilizada no início do século XX, mas ações do Estado, relações com a sociedade civil, sim, foram objeto de preocupação do autor.

Mas, os 13 artigos que abordam o tema Políticas Públicas e que utilizam o autor ou autores gramscianos, como referência, puderam aproximá-los e traçar suas análises, ou seja, se retomarmos a concepção de políticas públicas que introduz este artigo pode-se destacar que estas expressam as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, portanto, plena de referencial gramsciano. Pensar em políticas públicas, necessariamente, requer uma articulação com o Estado e, na direção aqui arguida, que seja um tipo de Estado que acolha demandas e práticas sociais e que se amplie para as mesmas.

### Considerações Finais

Considera-se que o objetivo proposto para o presente artigo foi atingido uma vez que foi traçado o perfil quantitativo da incidência das variáveis que se pretendeu identificar.

Discorrida a análise quantitativa das categorias, ou melhor, da relação das categorias identificadas nos artigos pesquisados, obteve-se destaque para Hegemonia (como categoria primária) com Intelectuais, Estado Ampliado e Consenso e Coerção (como categorias secundárias) numa mesma proporção quantitativa destas três categorias. Pode-se inferir que, de uma forma direta e sintética, a categoria Hegemonia, está organicamente ligada ao papel do intelectual na organização da coerção ou consenso para a formação do Estado Ampliado. Segundo Gramsci (2007, p. 476)

Os intelectuais têm uma função na 'hegemonia' que o grupo dominante exercita em toda a sociedade e no 'domínio' sobre ela que se encarna no Estado, e esta função é precisamente 'organizativa' ou conectiva: os intelectuais têm a função de organizar a hegemonia social de um grupo e o seu domínio estatal, isto é, o consenso dado pelo prestígio da função no mundo produtivo e o aparato de coerção para aqueles grupos que não 'consentem' nem ativamente nem passivamente ou para aqueles momentos de crise de comando e de direção em que o consentimento espontâneo passa por uma crise.

Já a categoria Educação (como categoria primária) que se associa a hegemonia, Estado e ideologia, também de forma sintética e direta, leva a considerar que ao discutir qualquer dimensão da educação na perspectiva gramsciana, não se pode furtar de relacioná-las às questões da ideologia e da presença do Estado na função educativa, ou nas palavras de Gramsci, a "[...] inteira função da educação e formação das novas gerações deixa de ser privada e torna-se pública, pois somente assim ela pode abarcar todas as gerações, sem divisões de grupos ou castas." (GRAMSCI, 2001, p. 36)

E ainda, nas categorias Estado e Sociedade Civil (como primárias) relacionadas com Hegemonia, Estado Ampliado e educação, infere-se que os artigos fundamentados no pensamento gramsciano tem como pressuposto que Estado e Sociedade Civil são organismos de um só corpus, em unidade/distinção. Nessa relação, ao retratar os significados de democracia, aponta a sua conexão com o conceito de hegemonia.

Entre muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa esse desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente. (GRAMSCI, 2012, p. 290-291).

Enfim, a pesquisa nos conduziu a identificar que as categorias analíticas gramscianas são dialeticamente construídas num contexto histórico e fundamentadas a partir de fundamentos

teóricos filosóficos e políticos que não as veem de forma separada. Ou seja, se hegemonia é uma categoria primária num determinado estudo, ela pode comparecer como secundária num outro, associada a outra categoria primária, como por exemplo, Estado Ampliado.

O empreendimento de pesquisa revelou que a categoria hegemonia foi a de maior destaque, a mais utilizada nos artigos pesquisados (universo/amostra), tanto como categoria primária, como categoria secundária nas discussões traçadas nos artigos. Mas, igualmente, não esteve descolada de outras categorias que compõem o arcabouço epistemológico do autor pesquisado. A categoria hegemonia é fundante na obra de Gramsci. Para Gruppi (1978, p. 1) o autor, sem dúvida nenhuma "[...] foi o teórico marxista que mais insistiu sobre o conceito de hegemonia<sup>4</sup>; e o fez reclamando-se particularmente de Lênin." (notas de rodapé no original).

Quanto às categorias Políticas Públicas e Práticas sociais verificou-se que a maior incidência das produções dedicam-se ao Estudo de Práticas Sociais, entretanto já se identifica uma incidência dos fundamentos gramscianos para refletir sobre políticas públicas, quando tal categoria não se restringe a questões formalistas, pois os fundamentos gramscianos implicam a adoção de um conceito de política pública que considere as modificações contemporâneas nas relações entre Estado e sociedade civil; incorpore as contradições existentes na relação entre dirigentes e dirigidos e, sobretudo, que reconheça as relações de coerção e consenso que envolvem tais relações no campo da sociedade civil e as respostas empreendidas pela sociedade política. Ou seja, os artigos pesquisados apresentam fundamentos gramscianos para refletir tanto sobre políticas públicas quanto sobre práticas sociais, embora haja prevalência no uso do referencial gramsciano para a reflexão desta última categoria.

<sup>4</sup> O termo hegemonia deriva do grego *eghestai*, que significa "conduzir", "ser guia", "ser líder"; ou também do verbo *eghemoneuo*, que significa "ser guia", "proceder", "conduzir" e do qual deriva "estar à frente", "comandar", "ser o senhor". Por *eghemonia*, o antigo grego entendia a direção suprema do exército. Trata-se, portanto, de um termo militar. Hegemônico era o chefe militar, o guia e também o comandante do exército. Na época das guerras do Peloponeso, falou-se de cidade hegemônica para indicar a cidade que dirigia a aliança das cidades gregas em luta entre si.

Diante das incidências/resultados identificados evidencia-se um campo aberto de possibilidades para o desenvolvimento de pesquisas, com referencial gramsciano, para o estudo de políticas públicas, o que já é demonstrado no campo da análise das práticas sociais.

## Referências

BRASIL, International Gramsci Society do Brasil. **Apresentação IGS/Brasil**. Rio de Janeiro, 2013.

GRAMSCI, A. **Quaderni del carcere**. Edizione critica di Valetino Gerratana. 2 edizione. Torino: Einaudi, 1975, 1 volumi. 3369 p.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere**. v. 2. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2001.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2012.

GURGEL, C. RIBEIRO, A. J. G. **Marxismo e Políticas Públicas**. Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, de 24 a 28 de outubro de 2011, em Caxambu/MG. ISSN 2177-3092. Disponível em: [www.anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt18-25/...politicas.../file](http://www.anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt18-25/...politicas.../file). Acesso em: 18, nov. 2017.

GRUPPI, L. Conceito de hegemonia em Gramsci. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

MINAYO, M. C. de S. (org). **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MARTÍNEZ, F. J. A filosofia da práxis de Adolfo Sanchez Vázquez. In: VÁZQUEZ, S. S. **Filosofia da Práxis**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011, p. 13-20.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16](http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16). Acesso em: 18, nov. 2017.

SILVA, Deise R. HEGEMONIA E EDUCAÇÃO: teoria e prática para a transformação social. Movimento-revista de educação, Niterói, ano 4, n.6, p.151-175, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.revistamovimento.uff.br/index.php/revistamovimento/article/view/332>. Acesso em: 28, nov. 2017.

VÁZQUEZ, S. S. **Filosofia da Práxis**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011, p. 59-62.

## Revolução Russa, Democracia e Hegemonia nos Escritos Políticos de Antonio Gramsci<sup>1</sup>

### Russian Revolution, Democracy and Hegemony in Antonio Gramsci's Political Writings

Tatiani Maria Garcia de Almeida\*

André Luiz de Oliveira\*\*

**Resumo:** Este artigo tem como finalidade revisitar as concepções de Antonio Gramsci sobre a Revolução Russa e compreender como esta experiência afetará o seu pensamento durante os primeiros anos da Revolução. Ainda, no bojo desse debate, buscar-se-á entender a questão da democracia e sua relação com a hegemonia e a política no pensamento de Gramsci, principalmente, por meio da análise dos textos jornalísticos escritos por ele até a década de 1920. O contato com as notícias da Revolução Russa, o debate nas fileiras do PCI, a leitura dos textos de Marx e a participação ativa no movimento operário italiano durante o Biênio Vermelho contribuíram para o desenvolvimento de conceitos fulcrais da teoria de Gramsci, os quais relacionam desde a questão da democracia até a cultura, relacionando estrutura e superestrutura, logo, não perde de vista a relação com a política e o objetivo final de transformação da sociedade por meio da Revolução das classes subalternas.

**Palavras-chave:** Revolução Russa; Gramsci; Hegemonia; Política; Reforma Moral e Intelectual;

**Abstract:** This article aims to revisit Antonio Gramsci conceptions of the Russian Revolution and to understand how this experience will affect his thinking during the early years of the Revolution. In the context of this debate, the question of democracy and its relation to hegemony and politics in Gramsci thinking will be sought mainly through the analysis of the journalistic texts written by him until the 1920. The debate in the ranks of the CIP, the reading of Marx's texts and the active participation in the Italian workers' movement during the Red Biennial contributed to the development of core concepts of Gramsci theory, which the question of democracy to culture, relating structure and superstructure, thus, does not lose

---

<sup>1</sup> Este artigo resulta de pesquisa a partir da conferência da Prof. Anita Helena Schlesener ministrada na UEPG no dia 20/06/2017.

\* Docente da Faculdade do Centro do Paraná - UCP-Pitanga e do Instituto Federal do Paraná - IFPR da mesma cidade. Doutoranda em Educação da Universidade Tuiuti do Paraná-UTP. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Graduação em História (licenciatura) pela Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO. Graduação em Direito pela Faculdade do Centro do Paraná pela UCP. Graduação em Pedagogia (licenciatura) pela UCP.

\*\* Docente da UCP-Pitanga. Mestrando em Educação da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP). Graduação em Educação Física (bacharelado) - Faculdade Guairacá - Graduação em Educação Física (Licenciatura) Faculdades do Centro do Paraná.

sight of the relationship with politics and the ultimate goal of transforming society through the Revolution of the subaltern classes.

**Keywords:** Russian Revolution; Gramsci; Hegemony; Policy; Moral and Intellectual Reform.

Recebido em: 18/03/2018. Aceito em: 02/08/2018

## Introdução

*“O socialismo não morreu porque não morreram para ele os homens de boa vontade” (GRAMSCI, 1976, p. 3).*

Este artigo tem como finalidade revisar as concepções de Antonio Gramsci sobre a Revolução Russa e compreender como esta experiência afetará o seu pensamento durante os primeiros anos da Revolução. Ainda, no bojo desse debate, buscar-se-á entender a questão da democracia e sua relação com a hegemonia e a política no pensamento de Gramsci, principalmente, por meio da análise dos textos jornalísticos escritos por ele até a década de 1920.

É comum, atualmente, associar capitalismo a democracia como se fossem fenômenos adjuntos. Contudo, em termos históricos, as formas democráticas são tomadas em uma acepção ampla, pois, a democracia existiu, por exemplo, entre os gregos de Atenas e, assim, sob o modo de produção escravista. Ademais, as sociedades capitalistas somente em tempos muito recentes assumiram uma organização política democrática, mas não em caráter universal visto que uma sociedade que se constrói e se sustenta em relações sociais antagônicas não pode pretender a universalidade. Desse modo, até o século XX grande parte do globo foi capitalista sem democracia e, recentemente, o Estado capitalista, diante da crise econômica, não respeita a vontade popular e, em favor dos interesses dos grandes especuladores, regride-se no que tange à democracia já estabelecida (MASCARO, 1976).

Porém, a democracia, em qualquer instância, implica um projeto inclusivo, que envolva uma coletividade. Uma democracia não condiz com uma realidade de desigualdade social. Pois, segundo Lênin (1980), à época da Revolução Russa, ao refletir sobre os que marchavam contra os Bolcheviques em “nome da liberdade”, como os franceses, ingleses e americanos, estes o

faziam em nome da liberdade de reunião, contudo, esqueciam que a sua liberdade estava escrita em uma Constituição, a qual legalizava a propriedade privada. Logo, é uma fraude, pois, os edifícios nos quais os indivíduos se reuniam para erguer a bandeira contra a revolução eram propriedades privadas<sup>2</sup>, assim, toda espécie de liberdade que é contrária aos interesses da emancipação do trabalho e da opressão do capital é um engodo.

O fato de reconhecerem a liberdade de reunião é um imenso progresso em comparação com a ordem feudal. “Todos os Socialistas o reconheceram ao utilizar esta liberdade da sociedade burguesa para ensinar ao proletariado o modo de acabar com a opressão do Capitalismo” (LÊNIN, 1980, p. 27). Mas esta é apenas uma liberdade formal. Desse modo, se a democracia burguesa, segundo Lênin (1980), enquanto democracia, é superior às democracias pré-burguesas (escravista, feudal), deve-se, porém, levar em consideração que a democracia socialista e proletária, por sua vez, é superior à democracia burguesa, pois, tem como pressuposto apoderar-se dos melhores edifícios e, então, depois e, somente depois, falar de liberdade, isto é, destituir a propriedade privada primeiro e depois ponderar sobre a liberdade.

Historicamente, a organização do movimento operário russo já se manifestava avançada em 1905, com a formação dos Soviets, o qual se entendia como a força popular que se preparava para tomar o poder do Estado a fim de controlar os meios de produção e do seu próprio trabalho. Era este o sentido da Revolução Russa de 1917: um movimento de massas que construía as bases de uma democracia direta, nos moldes da Comuna

<sup>2</sup> “Podeis reunir-vos livremente com cidadãos da República Democrática Russa, mas isso é propriedade privada, desculpem-me, tendes que respeitar a propriedade privada senão passais a ser Bolcheviques, criminosos, ladrões, gatunos, pessoas insolentes [...]” (LÊNIN, 1980, p. 28).

de Paris de 1871. É a partir da Revolução Russa que Antonio Gramsci, político italiano, inicia as suas análises, as quais tem como objetivo combater a teoria então reinante da II Internacional, o “fatalismo mecanicista”, responsável pelo imobilismo da social-democracia.

### O Apelo de Gramsci para a “Vontade dos Homens” e sua Repulsa aos “Indiferentes”

No contexto da deflagração da Revolução Russa de 1917, o socialismo italiano, da época de Antonio Gramsci era vítima do que Secco (2006) chama de “esperismo”, isto é, tanto a ala reformista quanto a ala da social-democracia, estavam à espera da Revolução. A primeira por acreditar que a evolução econômica levaria ao socialismo e, a última, por apenas interpretar e não realizar a história, a qual permanecia na espera do “grande dia” da revolução.

Porém, Antonio Gramsci, jovem militante do jornal socialista “*Il Grido Del Popolo*”, se contrapôs ao determinismo que definia as linhas dos Partidos socialdemocratas. Partiu, primeiramente, do exemplo histórico da Revolução Russa e, também, da sua formação ideológica, com influências do idealismo de Croce (SECCO, 2006). No entanto, segundo Schlesener (2002), a influência do idealismo croceano nas suas concepções serão modificadas a partir da atividade política junto dos trabalhadores de Turim e das suas experiências a partir dos conselhos de fábrica.

Assim, Gramsci criticou a inevitabilidade do desenvolvimento linear e mecânico e opôs a esse pensamento a construção de uma vontade coletiva que levasse à superação da democracia formal. Para ele, a construção dessa vontade coletiva realizar-se-ia a partir dos *soviets*, dos conselhos de fábricas, aliados a soldados e camponeses, isto é, o cerne da Revolução Russa de 1917. Relaciona, dessa maneira, a Rússia e a Itália e, conforme Rapone (2017), Gramsci afirma que a revolução que eclodiu na Rússia é um recurso fundamental, o qual aumenta significativamente o potencial do movimento na Itália.

Interessa sublinhar que, em um primeiro momento, a Itália não oferecia as condições para que se deflagrasse internamente a dinâmica do movimento da revolução russa. Nesse momento, pode-se notar em um dos escritos de Gramsci de fevereiro de 1917 a sua repulsa àqueles que ele

chama de “indiferentes”, isto é, condensa nessa palavra a condição de passividade social em que se encontrava grande parte da população italiana: “A indiferença atua poderosamente na história. Atua passivamente, mas atua. É a fatalidade; e aquilo com que não se pode contar; é aquilo que confunde os programas, que destrói os planos mesmo os mais bem construídos” (GRAMSCI, 1976).

Contudo, logo essa situação se transformará em um processo de constituição de uma nova força social surgida em decorrência dos primeiros anos de guerra, como por exemplo, as greves de massa, as manifestações de trabalhadores e também as experiências de autogestão por meio da ocupação de fábricas. Ao perceber estas mudanças, Gramsci escreve em agosto de 1917, no *Il Grido del Popolo*:

A vida do pensamento está substituindo a inércia mental, a indiferença: é a primeira das substituições revolucionárias. Forma-se um novo hábito: o de não temer o fato novo; primeiro, porque não pode ser pior de como já está; depois, porque nos convencemos de que será melhor (GRAMSCI, 2015, p. 203).

As mudanças são sentidas e à medida que Gramsci escreve demonstra as incertezas e inquietudes que pairam sobre a sociedade italiana. Em novembro de 1917, Gramsci escreve no *Il Grido del Popolo* um artigo intitulado “Leituras”, neste retrata as incerteza, inquietações e mudanças de perspectivas. Segundo Gramsci os três anos de guerra trouxeram modificações ao mundo. Entre as principais, sentidas por ele, está a concretização do pensamento sobre os homens:

[...] Três anos de guerra tornaram sensível o mundo. Nós sentimos o mundo; antes, só o pensávamos. Sentíamos o nosso pequeno mundo, éramos participantes das dores, das esperanças, das vontades, dos interesses, do pequeno mundo no qual estávamos mergulhados mais diretamente. Soldávamo-nos à coletividade mais vasta só com esforço de pensamento, com um enorme esforço de abstração. Agora a soldagem tornou-se mais íntima. Vemos distintamente o que antes era incerto e vago. Vemos homens, multidões de homens, onde ontem só víamos Estados ou homens singulares representativos (GRAMSCI, 1976, p. 167-168).

Gramsci percebe que se forma um clima moral novo, no qual se abandona a falta de sentido histórico e a multidão passiva parece entender que o futuro precipita as suas raízes no presente e no passado podendo ser, a partir daí inventado. A grande “multidão de desiludidos” passam a se interessar pela vida coletiva, percebem que há outras necessidades além de “viver e nutrir-se” (GRAMSCI, 1976, p. 169).

Assim, entre os anos de 1919 a 1920, período da história italiana chamado de Biênio Vermelho, consolidaram-se os conselhos de fábrica, influenciados pelos *soviets* da Rússia revolucionária. Forjados inicialmente como comissões de fábricas, mediante um trabalho que se iniciou por volta de 1906, essas organizações proletárias ganharam força e tornaram-se representativas de todos os trabalhadores de uma fábrica, formando o conselho de fábrica. Conforme afirma Martins (2008), são esses organismos que representam o “trabalho coletivo” e que, articulados a partir do *L'Ordine Nuovo*, chegaram a ocupar várias fábricas em Turim, Gênova, Milão e de outras cidades da Itália, no período de 1919 a 1920.

Contudo, como salienta Secco (2006), é necessário considerar que o conselho de fábrica italiano não era uma simples cópia do *soviet* russo, já que enquanto este é a organização ampla dos trabalhadores e soldados em armas e surgiu da própria Revolução, conquistando apoio e poder, o Conselho de Fábrica nasceu como estratégia para construir o processo revolucionário e era ele mesmo um órgão revolucionário. Dessa forma, “o Conselho são ‘ilhas de comunismo’ que existem nos interstícios do capitalismo” (SECCO, 2006, p. 32). Ou seja, já se esboça nas experiências dos Conselhos uma estratégia de transformação da sociedade capitalista, têm em comum o fato de serem instituições criadas pelo movimento operário, soldados e trabalhadores em geral, com o objetivo de efetivar a revolução de massas, como tomada do poder para assumir o controle do trabalho organizando uma nova ordem social e política.

Além disso, Gramsci preocupa-se com a questão cultural, a qual, conforme Schlesener (2002), aparece como fundamental no processo de organização política dos trabalhadores e se apresenta implicitamente em um contexto de hegemonia, pois, nas concepções de Gramsci, inicialmente já havia uma preocupação em

contrapor-se tanto aos mecanismos de formação ideológica burguesa e clerical quanto em formar uma nova concepção de mundo.

### **A Questão da Democracia e da Hegemonia no Contexto da Revolução Russa**

Antonio Gramsci concebe a noção de cultura relacionada com a questão da revolução socialista no contexto da história italiana, considerando também os desdobramentos da Revolução Russa e os debates internos do Partido Socialista Italiano. Segundo Gramsci é “preciso perder o hábito e deixar de conceber a cultura como saber enciclopédico, no qual o homem é visto sob a forma de recipiente para encher e amontoar com dados empíricos, com fatos ao acaso e desconexos” (GRAMSCI, 1976, p. 82). Por conseguinte, para ele essa forma de cultura é prejudicial, especialmente para o proletariado, serve apenas estabelecer diferenças entre aqueles que armazenaram na memória uma certa quantidade de dados e datas e por isso se crêem superiores que os outros.

Para Gramsci a cultura é algo bem diverso. “É organização, é disciplina do próprio eu interior [...], é conquista de consciência superior pela qual se consegue compreender o próprio valor histórico, a própria função na vida, os próprios direitos e os próprios deveres” (GRAMSCI, 1976, p. 83). E para se conhecer a si próprio é necessário, segundo ele, distinguir-se do caos, conhecer os outros, a sua história, o desenrolar dos esforços que fizeram para serem o que são, para criar a civilização que agora queremos substituir, e tirar proveito desse saber. Para as classes trabalhadoras coloca-se a necessidade de construir a sua própria cultura, conhecer a si mesmas, “apropriar-se da própria personalidade” e, assim, compreender o próprio valor histórico.

Assim, a preocupação de Gramsci com a questão da cultura aparece como elemento de organização política dos trabalhadores. Este debate está explícito no interior do PCI, conforme pode-se perceber por meio da leitura de um de seus artigos, publicado em 18 de dezembro de 1917, no *Avanti!*

Em Turim não existe qualquer organização de cultura popular. Da Universidade Popular é melhor nem falar: esta nunca foi viva, nunca teve uma função que respondesse a uma

necessidade. É de origem burguesa e responde a um critério vago e confuso de humanitarismo espiritual: tem a mesma eficácia dos institutos de beneficência que, com um prato de sopa, crêem satisfazer as necessidades fisiológicas dos desgraçados que não podem sustentar-se e comovem piamente o coração dos seus senhores (GRAMSCI, 1976, p. 176).

O debate gira em torno da necessidade de formação cultural para os trabalhadores, porém, qualquer organização de cultura popular deveria se diferenciar de modo radical das instituições que haviam. Em Turim, onde o proletariado atingiu o seu mais alto grau de desenvolvimento na Itália, Gramsci assevera que há a urgência de integrar a atividade política e econômica num órgão de atividade cultural, o qual deverá ter “finalidades de classe e limites de classe. Deve ser um instituto proletário, orientado para um fim” (GRAMSCI, 1976, p. 176). Pois, para Gramsci, o proletariado, num certo momento do seu desenvolvimento e da sua história, perceberia que “na complexidade da sua vida faltava um órgão necessário” e o criaria, “com as suas forças, com a sua boa vontade, para os seus objetivos.

Essa iniciativa, isto é, sobre a proposta de criação das Associações de Cultura, de acordo com Schlesener (2002), visa a beneficiar o movimento operário, possibilitando aumentar a compreensão dos problemas. Segundo Gramsci (1976), obrigados pela urgência, dá-se aos problemas soluções apressadas e na maioria das vezes, nem todos aqueles que participam do movimento se apoderam do que realmente está acontecendo, mas muitos seguem a diretiva fixada apenas por disciplina e pela confiança que depositam nos dirigentes e não por convicção. Logo, as associações de cultura deveriam criar essas convicções e debater tudo o que interessa ao movimento proletário. “O socialismo a uma visão integral da vida: tem uma filosofia, uma mística, uma moral” (GRAMSCI, 1976, p. 178), assim, as associações de cultura seriam o local apropriado para a discussão destas questões, para a sua clarificação e para a sua propagação.

A cultura supõe discussão livre e exaustiva de todos os problemas. A democracia socialista deve ser construída na prática, no debate dos problemas e na participação efetiva dos trabalhadores, “é preciso conhecer para aderir com convicção” (SCHLESENER, 2002, p. 58). Esse

é o trabalho a ser realizado nas instituições criadas pelos trabalhadores. A cultura perpassa o projeto de criação de uma nova ordem social. A cultura deve se constituir, para Gramsci, como um processo de mudança dos costumes e de concretização da liberdade. Esse processo de mudança deve ocorrer pelas lutas da classe operária e por sua organização política, juntamente com a crítica de toda a sociedade capitalista, da qual quer se transformar.

Nesse sentido, Gramsci compreende a revolução socialista também como um processo de mudança de hábitos e costumes. É o que pode ser observado no texto “Nota sobre a Revolução Russa” de abril de 1917, no qual Gramsci salienta que apesar de ter poucas notícias concretas e verdadeiras sobre o que está acontecendo na Rússia é possível verificar alguns elementos que o fazem concluir que a revolução é um ato proletário que deve naturalmente desaguar no regime socialista. Ademais, para ele a Revolução Russa ignorou o jacobismo, que considera um fenômeno estritamente burguês, caracterizando a revolução burguesa na França. A revolução burguesa, de acordo com Gramsci (1976), é duplamente violenta: destrói a velha ordem e impõe uma nova com as mesmas características autoritárias. Impõe-se pela força uma ordem política e um corpo de ideias que visam estender o seu domínio a todos, inclusive ao povo.

Nessa concepção, Gramsci (1976, p. 138) assevera que a burguesia, quando fez a revolução, referindo-se a Revolução Francesa, “não tinha um programa universal: servia a interesses particulares, interesses da sua classe”. Contudo, Gramsci refere-se a Revolução Russa como o momento em que se instaura uma “nova consciência moral”, isto é, “a Revolução não substituiu apenas potência por potência, substituiu costume por costume, criou uma nova atmosfera moral, instaurou a liberdade do espírito para além da liberdade corporal” (GRAMSCI, 1976, 139). Quanto a essa questão, Gramsci reflete sobre o momento em que os revolucionários russos abriram os cárceres não só aos condenados políticos, mas também aos condenados por delito comum:

Numa penitenciária, os condenados por delito comum, perante anúncio de que eram livres, responderam que não tinham o direito de aceitar a liberdade porque deviam expiar as suas

penas. Em Odessa, agruparam-se no pátio da prisão e voluntariamente juraram tornar-se honestos, fazendo o propósito de viverem do seu trabalho. Esta notícia tem maior importância, para os fins da revolução socialista, do que a da caça ao czar e aos grandes senhores. O czar teria sido derrubado mesmo pelos burgueses. Mas para os burgueses estes condenados teriam sido sempre os inimigos da sua ordem, os traiçoeiros insidiadores da sua riqueza, da sua tranquilidade (GRAMSCI, 1976, p.140).

Desse modo, para Gramsci (1976), a libertação dos prisioneiros significa que na Rússia existe um novo costume criado pela revolução, a qual mudou as relações econômicas, o controle da propriedade privada, mas levou também a substituição dos costumes e de uma nova ordem moral. Tais mudanças ocorrem à medida que o processo revolucionário consegue alterar a forma de pensar do senso comum, é a formação de novos hábitos, o que implica mudanças radicais no campo da cultura e dos costumes.

Da mesma forma que Gramsci conjectura sobre a cultura como elemento de organização política dos trabalhadores na Itália, a partir do contexto da Revolução Russa de 1917, a questão da Democracia Operária também é debatida por ele e terá como horizonte os *soviets* russos. É o que se nota da análise do artigo intitulado Democracia Operária, escrito por ele com colaboração de Palmiro Togliatti, no *L'Ordine Nuovo*, em 21-8-1919. Como assevera Gramsci (1976), o Estado socialista já existe potencialmente nas instituições de vida social características da classe trabalhadora explorada. “Coligar entre os trabalhadores estas instituições, coordená-las e subordiná-las a uma hierarquia de competência e de poderes, centralizá-las fortemente, embora respeitando as necessárias autonomias” (GRAMSCI, 1976, p. 338), já significa a criação de uma verdadeira democracia operária.

Gramsci (1976), afirma que a fábrica com as suas comissões internas, as comunidades camponesas, os círculos socialistas são os centros da vida proletária, é onde a classe trabalhadora se organiza para uma nova democracia. A tarefa que se impõe “corresponde a trabalhar proficuamente para o advento do comunismo, em grupos e indivíduos até agora ausentes da luta política. É necessário dar uma forma e uma disciplina

permanentes a estas energias desordenadas, caóticas” (GRAMSCI, 1976, p. 338). Para ele, as comissões internas são os órgãos de democracia que concorrem para limitar os empresários.

As comissões internas limitam hoje o poder do capitalista na fábrica e desenvolvem funções de arbitragem e de disciplina. Desenvolvidas e enriquecidas, deverão ser amanhã os órgãos do poder proletário que substitui o capitalismo em todas as suas funções úteis de direção e de administração (GRAMSCI, 1976, p. 339).

A partir de então, os operários deveriam proceder à eleição de assembleias de delegados, subordinando-se à palavra de ordem: “Todo o poder da fábrica aos comitês de fábrica” e, ainda, combinada com outra, “todo o poder do Estado aos conselhos operários e camponeses”. Ainda, ligado a estes estariam os Comitês de Bairros, estes seriam “a emanção de toda a classe trabalhadora habitante do bairro, emanção legítima e autorizada, investida de poder” (GRAMSCI, 1976, p. 340). Assim, os comitês de bairros se desenvolveriam em comissariados urbanos, controlados e disciplinados pelo Partido Socialista e pelas federações das categorias.

Ademais, salienta Gramsci (1976), por meio dos comícios organizados no interior das fábricas, com o trabalho incessante de propaganda e de persuasão realizado por indivíduos mais conscientes obter-se-ia uma transformação radical da psicologia operária, pois, as massas ficariam preparadas e capazes para o exercício do poder, difundir-se-ia uma consciência dos deveres e dos direitos do trabalhador, “concreta e eficiente”, pois, foi “gerada espontaneamente pela experiência viva e histórica” (GRAMSCI, 1976, p. 340). Para este processo de organização é necessário muito trabalho e esforço. A experiência da Rússia mostrou que, para substituir o Estado burguês pela Ditadura do proletariado a Rússia não improvisou, “os comunistas bolchevistas russos trabalharam por oito meses para difundirem e tornarem concreta a palavra de ordem: todo o poder aos Sovietes, e os Sovietes eram conhecidos dos operários russos desde 1905” (GRAMSCI, 1976, p. 341).

Desse modo, o artigo *Democracia Operária*, de 1919, foi um marco para o início da organização dos Conselhos de Fábrica em Turim, salientando a importância e o significado de uma

experiência de democracia direta, de gestão compartilhada e de extensão desta experiência para outras instituições da sociedade.

Quanto à Democracia, em um artigo intitulado “A Internacional Comunista”, no *L'Ordine Nuovo*, de 24-5-1919, Gramsci explica que a função do proletariado naquele momento atual consiste na tomada do poder do Estado e este novo governo proletário é a ditadura do proletariado industrial e dos camponeses pobres. Este Estado proletário não é a falsa democracia burguesa, “forma hipócrita do domínio oligárquico e financeiro, mas a democracia proletária que realizará a liberdade das massas trabalhadoras; não o parlamentarismo mas o autogoverno das massas através dos próprios órgãos eleitos” (GRAMSCI, 1976, p. 320).

Assim, Gramsci diferencia a Democracia operária, enquanto “órgãos administrativos criados pelas próprias massas” e o seu processo de gestão fundado na participação coletiva, da Democracia burguesa, a qual é para ele representante do “parlamentarismo, da burocracia de carreira” e, dessa maneira, é “forma hipócrita de domínio”. Segundo Schlesener (2002), a compreensão da abordagem gramsciana do conteúdo da democracia liberal na formação do senso comum nos permite avançar no entendimento da relação entre cultura e política e encontrar a base de uma reflexão sobre a ideologia como prática de poder, a qual Gramsci desenvolve nos Cadernos.

Nesse sentido, Gramsci entende que o ideário liberal, por meio do senso comum, contribuiu para ocultar o poder de Estado enquanto poder de classe. Sua análise parte da experiência italiana, na qual analisa as relações entre a forma legal e jurídica do Estado Moderno e observa que estas mistificam e dissimulam o conteúdo do poder que se enraíza na divisão de classes e, além disso, defendem os interesses da burguesia. “Podemos dizer que, nesse sentido, Gramsci retoma a crítica de Marx ao Estado liberal ampliando-a ao mostrar como se elabora o imaginário social, o arcabouço ideológico que dá sustentação à estrutura política, à ordem social burguesa” (SCHLESENER, 2002, p. 30).

Conforme Gramsci, no artigo intitulado “A Tua Herança”, publicado no *Avanti!*, edição piemontesa (1-5-1918), na sociedade capitalista todos os homens tem a aspiração de chegar à meta, a qual significa “tornar-se rico, ser senhor da vida,

conquistar a própria liberdade” (GRAMSCI, 1976, p. 211). Dissemina-se, assim, a concepção de que todos os indivíduos têm as mesmas chances de ser proprietários, com as mesmas condições sociais para competir.

O privilégio da liberdade subsiste porque a sociedade é uma feira, porque é uma desordem perene. A esperança que tu tens de saltar imediatamente para a garupa de um cavaliño do carrossel torna-te elemento da desordem, da feira perene: és uma peça da máquina infernal que faz girar o carrossel; se caís, na competição, és a cause da tua falência, se quebras os ossos, és um suicida (GRAMSCI, 1976, p. 213).

Contudo, Gramsci, adverte que na sociedade atual, tal qual uma feira, tendo ao centro um carrossel, todos individualmente podem vir a ser ricos (livres), “mas, necessariamente, poucos virão a ser; a procura da propriedade, da herança individual, tem um vencedor contra dez mil vencidos” (GRAMSCI, 1976, p. 215). Gramsci demonstra a grande força do liberalismo, o qual mistifica a realidade levando os indivíduos a acreditar que a ascensão social depende do mérito individual e não das condições sociais. Trata-se de entender que, para as classes trabalhadoras, o sucesso só pode ser atingido por meio da organização coletiva, a qual cria uma unidade popular.

Gramsci assevera que no contexto de uma política liberal e do regime parlamentar “o exercício ‘normal’ da hegemonia” refere-se à “combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado sem que a força supere em muito o consenso” ou “apareça apoiada sobre o consenso da maioria, expressos pelos assim chamados órgãos de opinião pública – jornais e associações” (Q. 13, p. 1638). Logo, a esfera política é caracterizada por uma dimensão pública meramente abstrata e privada e o funcionamento dos poderes favorece ao domínio de uma classe.

Por conseguinte, o ideário liberal é sedimentado tanto no sistema parlamentar quanto no direito formal, o qual é compreendido como a expressão de toda a sociedade. Porém, Gramsci salienta que essa última proposição, de que o Direito é a expressão de toda a sociedade, é falsa, pois, a expressão mais consistente da sociedade são aquelas regras de conduta que os juristas chamam ‘juridicamente indiferentes’ (Q.

6, p. 773). O Direito exprime os interesses da “classe dirigente, que ‘impõe’ a toda a sociedade aquelas normas de conduta que são mais ligadas à sua razão de ser” (Q. 6, p. 773). Portanto, o Direito é apenas formal, abstrato, pois, não se realiza no âmbito concreto porque a sociedade está fundada na desigualdade social, logo, os indivíduos não podem ser iguais perante à lei. Conforme Schlesener (2016, p. 28), “assim como o sistema parlamentar na democracia burguesa, produz e reproduz os limites políticos da participação, o direito enquanto um sistema jurídico formal em sentido estrito”, age no conjunto da “moralidade e da formação dos costumes morais, condicionando determinados comportamentos individuais e sociais”, portanto, “exerce uma função relevante no exercício da hegemonia, na medida em que forma um modo de pensar e de ser” dos indivíduos.

Quanto à noção de hegemonia, Gramsci a define da seguinte forma no Caderno 19:

O critério metodológico sobre o qual se deve basear o próprio exame é este: a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como “domínio” e como “direção intelectual e moral”. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a “liquidar” ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados. Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); e depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também “dirigente” (GRAMSCI, 2002, p. 62-63).

Para o autor sardo, conquistar a direção intelectual e moral é fundamental mesmo antes da tomada efetiva do poder, porém, o uso da força não está, de forma alguma, descartada. Além disso, a força se consolida na sociedade civil (igrejas, jornais, partidos, escolas, revistas), de acordo com Schlesener (2016), no processo de construção da hegemonia, o Estado quando tem o objetivo de iniciar uma ação pouco popular, cria a opinião pública, ou seja, organiza e centraliza determinados elementos da sociedade civil em prol da sua ação.

Ainda, conforme Schlesener (2016), essa abordagem da hegemonia tem sido a mais

conhecida dos escritos de Gramsci. Todavia, há outra definição nos cadernos de Gramsci que contempla as forças de resistência e exige ampliar a organização política com vistas a superar a dominação. Assim, por meio de sua organização os grupos subalternos podem empreender uma luta pela formação de uma nova ordem social e política a qual inclui também uma nova “reforma intelectual e moral”, a implantação de uma nova cultura.

Pois, para Gramsci, a tarefa que se impõe enquanto ação política revolucionária refere-se à retomada do pensamento produzido historicamente, isto é, desenvolver um novo pensar, não mais desagregado e individual, mas coletivo, que permitisse criar uma nova identidade de classe. Conforme Schlesener (2002) é no contexto da história italiana, da formação tardia do Estado, do processo de concentração capitalista, em meio à Guerra, das disputas internas do Partido Socialista Italiano e da Revolução Russa que Gramsci elabora a noção de cultura, entrelaçando-a com a noção de revolução e política.

Portanto, para Gramsci a cultura difere de saber enciclopédico, livreco, “é preciso perder o hábito e deixar de conceber a cultura como saber enciclopédico, no qual o homem é visto sob a forma de recipiente para encher e amontoar com dados empíricos, com fatos ao acaso e desconexos [...]” (GRAMSCI, 1986, p. 82). Ele critica esse saber estático, dogmático, que prioriza a memorização, saber típico da burguesia, o qual é nocivo aos trabalhadores, pois, é abstrato e mistifica a realidade.

Por outro lado, Gramsci concebe a cultura de outra forma. “A cultura é uma coisa bem diversa. É organização, disciplina do próprio eu interior, é tomada de posse da própria personalidade, a conquista de consciência superior pela qual se consegue compreender o próprio valor histórico, a própria função na vida, os próprios direitos e os próprios deveres” (GRAMSCI, 1986, p. 83). Segundo Gramsci, o ser humano consegue tomar posse da sua personalidade e compreender o seu próprio valor histórico porque ele é, sobretudo, criação histórica e não somente da natureza, por isso a humanidade adquiriu consciência do seu próprio valor afirmando-se no tempo precedente e esta consciência se formou não pelas necessidades fisiológicas, mas pela reflexão racional, primeiro por alguns indivíduos e depois por toda

a classe, convertendo a sujeição em convulsão social.

Nesse sentido, Gramsci (1976) afirma que cada revolução foi precedida por um intenso e árduo trabalho de crítica, o qual tinha como objetivo disseminar determinadas ideias, assim, cita como exemplo mais recente a Revolução Francesa e o período anterior, o Iluminismo. Este último, “não foi só um fenômeno de intelectualismo pedantesco”, mas “foi uma magnífica revolução” (GRAMSCI, 1976, p. 83). Logo, em cada nova peça de Voltaire, cada novo panfleto dos autores iluministas preparavam-se as consciências unitárias da Europa para o movimento que viria a seguir.

As baionetas dos exércitos de Napoleão encontravam a estrada já aplanada por um exército invisível de livros, de opúsculos, enxameados de Paris desde a primeira metade do século XVIII e que tinham preparado homens e instituições para a renovação necessária. Mais tarde, quando os fatos de França consolidaram as consciências, bastava um motim popular em Paris para desencadear outros semelhantes em Milão, Viena e nos mais pequenos centros. Tudo isto parece natural, espontâneo aos precipitados mas, pelo contrário, seria incompreensível se não se conhecessem os fatores de cultura que contribuíram para criar os estados de ânimo prontos para as explosões por uma causa que se julgava comum (GRAMSCI, 1976, p. 84).

Gramsci (1976), adverte que, aos “precipitados”, esse movimento parece natural, contudo, seria incompreensível se não se conhecerem os fatores relacionados a cultura que contribuíram para criar os estados de ânimos que desembocaram em lutas que se julgavam ser por uma “causa comum”.

Nessa perspectiva, Gramsci entende que é necessário que a classe trabalhadora efetue uma “reforma intelectual e moral” da sociedade, a fim de organizar-se na luta pela hegemonia<sup>3</sup>. Logo, a definição de hegemonia enquanto exercício direto do poder pela coerção ou formação de um consenso implica compreender a importância para o autor sardo de que a classe subalterna

construa uma concepção de mundo própria, que seja capaz de elaborar a sua cultura coletiva, um “espírito de cisão”, isto é, formar uma concepção de mundo autônoma e antagônica ao projeto dominante, fruto da organização política e capaz das ações coletivas violentas contra a coerção e as várias formas de subordinação.

Logo, a cultura em Gramsci é plenamente política e está imbricada com a questão da hegemonia como uma estratégia de organização das classes subalternas, tendo como objetivo a Revolução e a formação de uma nova civilização, assim como Gramsci compreendeu o início do processo revolucionário russo, no qual tendia a realizar-se o “governo como consenso dos governados”, com a coparticipação dos governados nos poderes, “os poderes realizam uma imensa obra educativa, trabalham para tornar cultos os cidadãos, trabalham na realização daquela república de sábios e de corresponsáveis que é o fim necessário da revolução socialista” (GRAMSCI, 1984, p. 137). Desse modo, o contato, no início, com as parcas e esparsas notícias da Revolução Russa, o debate nas fileiras do PCI, a leitura dos textos de Marx e o contato ativo com o movimento operário italiano durante o Biênio Vermelho contribuíram para o desenvolvimento de conceitos fulcrais da teoria de Gramsci.

## Considerações Finais

A leitura de Gramsci do processo da Revolução Russa ocorre no momento em que ele se inicia na militância política e, desafiado pelas polêmicas que grassavam no interior do Partido socialista Italiano, acompanha com entusiasmo os acontecimentos na Rússia e aproveita para tirar deles lições importantes para a organização do movimento operário italiano.

A revolução tem o significado de ruptura radical com o domínio de classe para tomar nas mãos tanto o controle do Estado quanto o controle sobre seu próprio trabalho e sua forma de vida, implementando uma nova democracia operária. Esta deveria nascer da formação de uma vontade coletiva que levasse à superação da democracia formal e todos os limites da liberdade. Para tanto, a estratégia política se concentrava na formação dos Conselhos, semelhantes aos *soviets* russos, nas greves de massa, nas comunidades de bairro, tendo em conta que as lutas da classe

<sup>3</sup> Nos escritos jornalísticos a questão da hegemonia é apenas sugerida, porém, Gramsci irá aprofundá-la nos Cadernos do Cárcere.

operária italiana se limitavam por uma história de um Estado cuja formação tardia, fruto de alianças da burguesia com a nobreza, gerou um conjunto de relações de força que em nada favoreciam a organização dos trabalhadores.

Gramsci aponta para a necessidade de acesso ao conhecimento, à cultura para a compreensão de todo processo histórico dos problemas da classe subalterna na Itália; as estratégias de organização política e cultural visavam formar uma vontade coletiva, uma prática política dividida e responsabilizada na participação efetiva das classes trabalhadoras, operários e camponeses, organizados em Conselhos.

A experiência de 1920, que tentou retomar na Itália os caminhos da Revolução Russa, foi a base da reflexão de Gramsci sobre a hegemonia, implícita nos escritos jornalísticos e desenvolvida nos Cadernos do Cárcere. Da organização dos trabalhadores, dentro das fábricas e no campo, surge então uma nova consciência dos deveres e dos direitos dos trabalhadores com o objetivo de uma reforma intelectual e moral, uma nova ordem social e política fundada em novos costumes e novas práticas de interação coletiva.

O contraponto que Gramsci realiza entre democracia burguesa e democracia operária nos serve hoje para entender os limites da democracia parlamentar em um Estado que se tornou refém do capital e, que por meio destes mecanismos institucionais, consegue defender e ampliar seus interesses de classe, na medida em que defende e amplia as formas de domínio consensual e ideológico.

## Referências

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**. V. I, Lisboa: Seara Nova, 1976.

\_\_\_\_\_. **“La Città Futura”, 11/02/1917**. In: Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional. Traduções de Ana Paula Schlesener. Curitiba, V. 10, N. 24, P.13-15 Jan./Abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Os Indiferentes (1917)**. In: Escritos Políticos. V. I, Lisboa: Seara Nova, 1976.

\_\_\_\_\_. **Il Nostro Marx (1918-1919)**. Torino: Einaudi, 1984.

\_\_\_\_\_. **Quaderni del Carcere** (Edizione critica diretta da Gianni Francioni) Roma: Fondazione Istituto

Gramsci/Istituto della enciclopédia Italiana. Quaderni di Traduzioni (1929-1932), 2007, v. 1 e 2.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere. O Risorgimento: Notas sobre a história da Itália**. V. 5. RJ: Civilização Brasileira, 2002.

LÊNIN, Vladimir I. **Como Iludir o Povo com Slogans de Liberdade e Igualdade**. SP: Global Editora, 1980.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. SP: Boitempo, 2013.

SCHLESENER, Anita Helena. **Revolução e Cultura em Gramsci**. Curitiba: Ed. UFPR, 2002.

\_\_\_\_\_. **Grilhões Invisíveis: As dimensões da ideologia, as condições de subalternidade e educação em Gramsci**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2016.

SECCO, Lincoln. **Gramsci e a Revolução**. SP: Alameda, 2006.

## Trabajo, pobreza y vagancia: estrategias de control y coerción desde la colonia a nuestros días

### Work, poverty and vagrancy: strategies of control and coercion from the colony to our days

María Laura Vecinday\*

Florencia Thul\*\*

*“En su búsqueda de nuevas fuentes de plusvalía y más altas tasas de explotación para acelerar el paso de la acumulación, el capital continuamente está intentando expandir el proletariado y extender la producción de bienes” (Barkin, 2014, p. 114)*

**Resumen:** El artículo analiza las estrategias de control de la “vagrancia” desde una perspectiva sociohistórica. Se identifican cuatro períodos -desde la creación del Estado oriental hasta nuestros días- donde el problema de la vagancia fue objeto de preocupación, se caracterizan brevemente los contextos históricos específicos así como las estrategias de control desplegadas y su significación sociopolítica. La relación entre el control de la vagancia y las demandas de fuerza de trabajo (en mercados o cuasi mercados laborales, según el período) resulta un analizador central para comprender el papel del Estado en la configuración de un orden social más o menos coherente con las particulares dinámicas de acumulación. Se propone aproximar una respuesta a la interrogante de si es posible trazar una línea de continuidad entre la aprobación de la Ley de Faltas (N° 19.120) a comienzos del siglo XXI y las disposiciones de control de la vagancia en el siglo XIX.

**Palabras clave:** Vagrancia. Trabajo. Estado

**Abstract:** The article analyzes the strategies of control of «vagrancy» from a sociohistorical perspective. It identifies four periods - from the creation of the Eastern State to our days - where the problem of vagrancy was a concern, briefly characterize the specific historical contexts as well as the control strategies deployed and their socio-political significance. The relationship between vagrancy control and labor force demands (in markets or quasi labor markets, depending on the period) is a central analyzer to understand the role of the State in shaping a social order more or less coherent with particular dynamics of accumulation. It is proposed to approximate a response to the question of whether it is possible to draw a line of continuity between the approval of the Law of Faults (N°. 19.120) at the beginning of the 21st century and the provisions of control of vagrancy in the nineteenth century.

**Key words:** Vagrancy. Work. State.

---

\* Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de la República. Asistente Social, Master en Servicio Social (UFRJ), Doctora en Ciencias Sociales (Flacso - Argentina). E-mail: lauravecinday@gmail.com.

\*\* Docente e investigadora del Instituto de Ciencias Históricas, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. E-mail: florenciathul@gmail.com.

**Resumo:** O artigo analisa as estratégias de controle de “vagabundagem” de uma perspectiva sócio-histórica. Identifica quatro períodos - desde a criação do Estado Oriental até nossos dias - onde o problema da vagabundagem era uma preocupação, caracterizava brevemente os contextos históricos específicos, bem como as estratégias de controle implantadas e seu significado sociopolítico. A relação entre o controle de vagabundagem e as demandas de força de trabalho (nos mercados ou nos mercados de trabalho quase, de acordo com o período) é um analisador central para entender o papel do Estado na definição de uma ordem social mais ou menos coerente com dinâmica particular de acumulação. Propõe-se aproximar uma resposta à questão de saber se é possível traçar uma linha de continuidade entre a aprovação da Lei das Faltas (Nº 19.120) no início do século XXI e as disposições de controle da vagabundagem no século XIX.

**Palavras-chave:** Vagabundagem. Trabalho. Estado

Recebido em: 21/09/2017. Aceito em: 13/08/2018

## Introducción

Trabajo, coerción y control de la vagancia parecen ser conceptos que, con sus matices, atraviesan los últimos tres siglos de historia de nuestros territorios. Desde que el Río de la Plata se convirtió en dominio colonial europeo y hasta la actualidad, es posible identificar diversas estrategias utilizadas por el Estado para controlar a los “vagos”, a partir de la asociación de estos individuos con la delincuencia.

Los momentos históricos identificados para analizar las acciones del Estado son: 1) la creación del Estado oriental y la década de 1830, en un contexto de escasez de mano de obra y la necesidad de “disciplinar” la mano de obra disponible; 2) la década de 1880, durante la llamada “modernización”, con las consecuencias sociales generadas por el “alambramiento” de los campos y la definitiva inserción de Uruguay en el sistema capitalista mundial; 3) la ley de vagancia de 1941 y sus vínculos con las políticas del Estado contra la “inmigración indeseada”; 4) el resurgimiento de la ley de faltas en 2013 y, especialmente, de aquellas disposiciones dirigidas a combatir las estrategias de sobrevivencia típicamente asociadas a los sectores pobres ya sea por problemas de “convivencia” o como “estimulo” para forzar su ingreso a sectores del mercado de trabajo que demandan mano de obra poco calificada y con míseras remuneraciones.

En estos cuatro momentos se adoptaron medidas ancladas en representaciones y

asociaciones comunes entre inseguridad, pobreza, vagancia y trabajo forzado. Estas medidas han estado dirigidas a los segmentos más empobrecidos de la clase trabajadora: precarios, desocupados, informales, poco calificados o ineptos, etc. Las iniciativas han adoptado un sesgo fuertemente conservador para “explicar” el problema y represivo en su propuesta de “solución”.

Las fuentes utilizadas para identificar las acciones estatales son fundamentalmente leyes, decretos, reglamentaciones y otras disposiciones provenientes de organismos gubernamentales para todo el período de estudio.

¿Es posible trazar una línea de continuidad entre la aprobación de la Ley de Faltas (Nº 19.120) y las disposiciones de control de la vagancia en el siglo XIX? ¿cuáles son los puntos en común de estas dos formas de control social? ¿y los matices? Lejos de pretender despejar estas interrogantes, nos proponemos aproximarnos a respuestas plausibles ofreciendo pistas interpretativas que continuarán siendo trabajadas.

La caracterización y contextualización de la problemática y de las medidas adoptadas en cada momento histórico se presentan en un primer apartado. Luego delineamos algunas reflexiones y nuevas interrogantes a modo de conclusión que, lejos de clausurar el análisis del tema, representarán un mojón para su continuidad.

Este artículo representa un primer esfuerzo en la construcción de una mirada sincrónica sobre una problemática actual. Este incipiente trabajo

conjunto es resultado de un primer encuentro en las Jornadas de Economía Crítica de 2014<sup>1</sup> donde descubrimos la proximidad de nuestras preocupaciones y la complementariedad de nuestras aproximaciones. Intentamos, desde aquel momento, aunar nuestras reflexiones desde dos campos disciplinares que necesitan auxiliarse para contribuir en la construcción de una historia del presente.

### Escasez de mano de obra y control de la movilidad en los primeros años del Estado oriental

La coerción fue una estrategia utilizada por el Estado Oriental para retener a la población en sus trabajos dadas las dificultades que provocaba para los empleadores la alta movilidad de la mano de obra en las décadas previas, que generaba escasez de la fuerza de trabajo. Mediante leyes, decretos y edictos policiales el gobierno abría la posibilidad de que los empleadores retuvieran a sus empleados a sus trabajos, permitiendo un

cierto control sobre estos. El trabajo era un valor que las autoridades y los sectores dominantes buscaban imponer a los miembros de la sociedad uruguaya a pesar de las dificultades para hacerlo, provocadas por la debilidad del propio Estado.

Las leyes de vagos y la extensión del uso de la papeleta de conchabo fue una de las estrategias utilizada por el Estado oriental para controlar la movilidad de la población y lograr retenerla en sus trabajos.

El vago fue un sujeto marginal y excluido cuyas prácticas y condiciones de vida lo situaban en el ámbito de la otredad y la alteridad frente a las tramas sociales y políticas dominantes en que se quería instituir un orden social ideal para la República. Esta condición de exclusión produjo una serie de medidas judiciales que intentaron tener un control, dominio o sujeción de la población (BOTERO JARAMILLO, 2012, p.43).

El siguiente cuadro presenta leyes y resoluciones policiales referidas a la vagancia, la ebriedad y el juego en los primeros años del Uruguay independiente.

**Cuadro 1- Leyes y reglamentaciones referidas a vagancia, ebriedad y juego, 1827-1838.**

Fecha	Tipo de resolución	Tema	Disposiciones
Enero de 1827	Ley	Vagancia	Definición de vago como “ <i>todo el que no tenga oficio ni ejercicio conocido y todo el que se halle sin papeleta que justifique la ocupación que tenga</i> ”. Se los destinaría al servicio de las armas en caso de ser aptos.
Enero de 1827	Ley	Ebriedad	“ <i>Todo el que aparezca en público entregado a una embriaguez habitual, si no tiene propiedad u ocupación que sufrague a su subsistencia</i> ” será remitido a las mismas penas que los vagos. Los individuos con el vicio pero que tuvieran propiedad u ocupación serían llevados a la cárcel y detenidos por 24 horas.
Enero de 1827	Ley	Mendicidad	“ <i>Queda prohibido a toda persona mendigar sin el certificado de la Policía</i> ”. El que estuviera mendigando sin tener el certificado sería detenido por 24 horas. Agregaba que “ <i>si el mendigo preso no resultase absolutamente pobre de solemnidad, será reputado por vago</i> ”.

<sup>1</sup> Las VII Jornadas de Economía Crítica fueron realizadas en la Universidad Nacional de la Plata en octubre de 2014, organizadas por la Sociedad de Economía Crítica. Las autoras de este artículo presentaron sus ponencias en el simposio titulado “La hegemonía conservadora de la acción pública: focopolítica, territorialidad, control y punitividad”.

*continua*

## conclusão

Fecha	Tipo de resolución	Tema	Disposiciones
Enero de 1827	Ley	Juego	Se prohíbe <i>“todo juego de azar o envite, bajo la pena al infractor, de ser destinado al servicio de las armas por cuatro años, si no tuviese como pagar la multa que se establezca, siendo libre, y siendo esclavo, se remitirá preso a disposición de su amo para que éste lo haga castigar”</i> .
Enero de 1827	Ley	Juego	Se prohíbe <i>“toda tertulia de juego y reunión en las pulperías y la gente que se encuentre de este modo sufrirá ocho días de cárcel por primera vez, por segunda un mes y por la tercera será destinado al servicio de las armas por dos años”</i> .
Agosto de 1829	Ley	Vagancia	Estipulaba que <i>“aquellos que no estuvieran conchabados, serían tenidos por vagos”</i> y destinados a los trabajos públicos. El conchabo se comprobaba con la papeleta correspondiente.
Noviembre de 1838	Resolución de la Policía de Mdeo.	Instrucciones a la Policía	Orden de perseguir a vagos y malentretidos. Control de pasaportes y papeletas de conchabo. Prohibición del juego de azar y envite.
Diciembre de 1838	Resolución de la Policía de Mdeo.	Instrucciones a la Policía	Oficiales al servicio de la Policía debían prohibir los juegos de azar, ejercer control sobre ebrios, esclavos huidos, peones y morenos libres sin papeleta y sin pasaporte.

Fuente: Alonso Criado (1876) y AGN, AGA, Libro 946, Policía de Montevideo.

Las condenas fijadas para los vagos buscaban convertirlos en sujetos útiles y productivos para la sociedad. El tratamiento legal que se les dio hizo que fueran integrados al mercado laboral, ya sea a través del servicio de las armas o de los trabajos públicos. Se instituía una obligación al trabajo con un contenido moralizador, buscando hacer del vago un sujeto útil, encaminado a los proyectos del nuevo Estado y que le permitiera vincularse nuevamente al engranaje social y económico del que, según las autoridades, estaba alienado.

Los delincuentes eran sometidos a aquello que rechazaban en su vida: el trabajo. Éste, fuera de los países marcados por el desarrollo industrial, se presentó bajo las formas más repetitivas y forzadas. El ocio es condenado por el sistema que tiende a moralizar y convertir al criminal en un hombre moral, laborioso, económico y pacífico, virtudes que se adquieren, si no es por inclinación, por la fuerza de la necesidad y la costumbre de

largos años de sumisión, trabajo y arrepentimiento (FESSLER, 2013, p.18).

En un contexto donde la mano de obra escaseaba, el Estado tomó medidas en pos de la creación de hábitos de trabajo coincidentes con el sistema económico capitalista que avanzaba en las relaciones sociales de producción. Estos individuos se apartaban del *mercado de trabajo* y las medidas coercitivas los integraban forzosamente a éste, dado que los estímulos exclusivamente económicos no bastaban para acercarlos al sistema.

La legislación vigente y las disposiciones de la Policía de Montevideo estipulaban que aquellos reconocidos como “vagos” fueran apresados y destinados a penas diversas, pero la mayoría de ellas asociadas al trabajo público que podía incluir el servicio de las armas. La Policía de la capital ejerció un fuerte control de este tipo de individuos, sumando a ello, otros considerados también como “males sociales” que era necesario combatir.

Los libros de presos de la Policía de Montevideo permiten realizar una aproximación a la actividad de represión que cumplía esta fuerza. Se cuenta con 2.407 observaciones que corresponden al total de registros efectuados entre agosto de 1834 y julio de 1836.

Los datos sobre procedencia muestran que la mitad de los presos del período fueron identificados como “blancos y mestizos del país”, mientras que el 36% eran afrodescendientes libres. Estas dos poblaciones parecían ser el blanco preferido de la represión policial.

**Cuadro 2- Procedencia de los presos entre 1834 y 1836.**

PROCEDENCIA	Nº	%
Europeos	156	6
De origen extranjero	80	3
Blancos y mestizos del país	1248	52
De origen africano	875	36
Sin especificar*	48	2
<b>Total</b>	<b>2407</b>	<b>100</b>

\*Se incluye 1 estadounidense y 2 paraguayos.

**Fuente:** AGN, AGA, Policía de Montevideo, Libros de entrada y salida de presos, varios números.

La fuente permite hacer un exhaustivo estudio de los motivos por los cuales estos individuos fueron presos. Se identificaron un total de 396 causas diferentes y para poder realizar un mejor análisis las clasificamos en delitos *contra otra persona, contra la propiedad, contra el orden público* y otros.

El 10% de los presos ingresaron a la cárcel por delitos contra la propiedad, el 18% contra las personas, el 63% contra el orden público y un 1% sin especificar. Un 8% fueron definidos como “otros delitos”, dentro de los que se encuentran: por fuga, por desertor, por estar galopando en la calle y sobre todo por peticiones particulares de otros individuos como el cónsul norteamericano, el Presidente de la República, y el Jefe Político. El siguiente cuadro muestra la cantidad de presos de cada categoría y los porcentajes respecto al total.

**Cuadro 3-Tipos de delitos cometidos, en número y en porcentaje, 1834-1836**

Tipo de delito	Total	%
Contra la propiedad	242	10
Contra las personas	445	18
Contra el orden público	1495	63
Otros	200	8
Sin especificar	25	1
<b>Total</b>	<b>2407</b>	<b>100</b>

**Fuente:** ver cuadro 2.

Barrán (1989) en su estudio sobre lo que llamó la “*violencia física privada*” se pregunta si es posible identificar a la sensibilidad bárbara con los delitos de sangre contra la vida humana y por razones pasionales; y a la sensibilidad civilizada con aquellos contra la propiedad.

A partir de un estudio cuantitativo del número de habitantes por preso, por homicidio y por robo en Montevideo desde 1831 hasta 1899, concluye que en los años de la “sensibilidad bárbara” predominaban los delitos de sangre mientras que con el avance de la “sensibilidad civilizada” hubo un aumento de los delitos contra la propiedad (BARRÁN, 1989, p. 44).

Nuestros datos, que provienen de una fuente diferente a la utilizada por Barrán, aportan en el mismo sentido a esta conclusión, pero agregan un aspecto trascendental: ambos tipos de delitos- contra la persona y contra la propiedad- son superados entre 1834 y 1836 por los cometidos contra el orden.

Dado nuestro tema de interés es necesario poner énfasis en los delitos definidos como *contra el orden público*. Es allí donde se encuentran los vagos, los ebrios y los jugadores. Tal como vimos antes aportan el 53% del total de los apresados. Como muestra el siguiente cuadro los ebrios aportan más de la mitad de los apresados (52%), seguidos por los vagos (21%) y aquellos detenidos por estar jugando (9%).

**Cuadro 4- Tipología de delitos de la categoría contra el orden público, en cantidad de presos y porcentaje respecto al total.**

Delito	N°	%
Ebrio	773	52
Vago/sin papeleta	314	21
Juego	142	9
Otros	266	18
Total	1495	100

Fuente: ver cuadro 2.

El análisis de estos datos debe tener en cuenta dos aspectos. Por un lado, puede pensarse que efectivamente la ebriedad, la vagancia y el juego eran los principales delitos cometidos en esta sociedad. Pero también podemos considerar que en realidad esto se debe, no solo a la propensión de los individuos a cometer estos delitos, sino también a la especial atención que la Policía ponía en ejercer control sobre ellos destinándolos a la cárcel aunque fuera por unos días.

En el libro copiador de notas de la Policía de Montevideo también es posible percibir la incidencia de este tipo de delitos en la sociedad y la preocupación de las autoridades por erradicarlos. En agosto de 1835 el Jefe de Policía de la capital informó de la existencia de *“algunas casas de juego de envite, en las que varias personas decentes de la sociedad se han desmoralizado y pervertido abandonando al extremo de derrochar hasta la mayor parte de lo que constituye su subsistencia”*. Considerando que el juego de azar y envite estaba prohibido por las normativas vigentes y que *“la tolerancia de él por más tiempo, sería autorizar la desmoralización”* se solicitaba que se pusiera especial atención en informar acerca de la existencia de esas casas de juego para tomar las medidas pertinentes (AGN, AGA, Libro 946, Número 488, agosto de 1835).

Cuando la propensión al juego se juntaba con la distracción del trabajo la Policía ejercía una represión aún mayor. En febrero de 1836 se prohíbe el juego de pelota los días de trabajo, quedando permitido solo para los días de descanso. Esta resolución ocurrió tras la constatación de que al juego de pelota concurrían diariamente hombres asalariados, niños y sirvientes *“que cada uno en su línea faltan a su deber por el aliciente que presenta aquella casa*

*a distracciones que resultan en perjuicios no solo de ellos sino a los que de ellos dependen o a cuyo cargo se hallan”* (AGN, AGA, Libro 946, Número 87, febrero de 1836).

Otra circunstancia de este tipo ocurrió en 1838 cuando desde la Policía se denunciaba que en los saladeros del Cerro y Pulperías contiguas *“se reúnen los días festivos muchos peones con cuchillos, con el objeto de entretenerse en juegos prohibidos y beberajes”*. Dadas las prohibiciones vigentes debían *“ser remitidos presos al Departamento”* (AGN, AGA, Libro 873, Número 87, diciembre de 1838).

Las referencias a los vagos también son varias en el libro de notas de la Policía. En octubre de 1836 se remitió a disposición del señor Jefe del Ejército, a Juan Pedro Montero, por ser vago incorregible *“para que si fuera de su agrado se sirva destinarlo al servicio de las armas, y sea tratado con todo el rigor que merece una persona de la clase del referido Montero, tan perjudicial a la sociedad”* (AGN, AGA, Libro 946, Número 237, octubre de 1836). En marzo de 1837 fueron enviados a la oficina central *“los individuos Manuel Ferreira y José Ortellano, por incorregibles y ser perjudiciales a la sociedad, para que sean destinados al servicio de la artillería”* (AGN, AGA, Libro 946, Número 81, marzo de 1837).

De acuerdo a la evidencia empírica, en el Montevideo de la década de 1830, el ocio parecía ser la causa de todos los males. Los vagos, ebrios, malentretidos eran blanco de una constante persecución por parte de la Policía, que respondía a los intereses de los sectores dominantes que buscaban imponer una moral orientada al trabajo en los sectores populares.

### Estado Moderno y control de la vagancia

La persecución de la vagancia seguiría vigente a finales de siglo XIX cuando el país atravesaba su proceso de “modernización”, adquiriendo características especiales por el hecho de que la situación económica comenzaba a consolidarse y la inserción de Uruguay en el sistema capitalista mundial requería de la conformación de un *mercado de trabajo* libre.

La modernización rural ocurrida en el “período militarista” (1876-1886) consistió en la afirmación de la propiedad privada de la tierra a través del estímulo y la casi imposición del

alambramiento de las unidades productivas y la regularización y registro de los títulos de propiedad sobre la tierra así como las marcas y señales sobre el ganado (YAFFÉ, 2003).

El alambramiento de los campos dejó libre a una buena cantidad de mano de obra al separar de la tierra a los hacendados sin títulos que habían permanecido como poseedores y ocupantes de tierras. Como complemento el Estado desarrolló una fuerte coacción sobre las formas de sobrevivencia alternativas a la contratación laboral de los desposeídos de la tierra con el objetivo de reprimir la vagancia y el abigeato (YAFFÉ, 2003).

La aprobación de la ley de vagancia en 1882 marca la continuidad histórica de las disposiciones sobre vagancia de las décadas anteriores (JACOB, 1984). En ella se condenaba *“al servicio de armas a todos aquellos que no teniendo bienes o rentas y siendo aptos para el trabajo no ejercieran ninguna ocupación lícita”*. La duración de la pena de un año se duplicaba en caso de que fueran encontrados en pulperías, casas de negocio, lugares de juego, casas de tolerancia o produciendo escándalos o desórdenes. La vagancia además funcionaba como un agravante en cualquier delito. En este contexto continuaba el estrecho vínculo entre delincuencia y trabajo forzado, siendo la fabricación de adoquines el principal trabajo para los reos (FESSLER, 2013, p. 3).

### **Ley de vagancia e inmigración de “indeseables”**

Durante la década de 1930, Uruguay vivió una política migratoria de “puertas cerradas”. La crisis de 1929 había afectado la economía del país y al igual que el resto de los países de América Latina, Uruguay endureció sus políticas para la entrada de inmigrantes en pos de evitar el ingreso de “indeseables”.

Una ley de 1932 establecía causales de “inadmisión” y expulsión de extranjeros. En su artículo 1 establecía que no serían admitidos en el país los extranjeros que hubieran sido condenados por delitos en cualquier país y los maleantes, vagos, toxicómanos y ebrios consuetudinarios (RNLD, Ley N° 8.868, 19/07/1932). La Constitución de 1934 establecía algunas restricciones a la inmigración: “en ningún

caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad” (Convención Nacional Constituyente, Constitución de 1934).

Esta situación de excepción en relación a la inmigración perduraría hasta luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial (1945). En este mismo contexto, una nueva ley de vagancia fue aprobada en Uruguay.

Por disposición de la ley de “Vagancia, mendicidad y estado afines” de 1941, podrían ser declarados en “estado peligroso” aquellas personas que representaran un “peligro social” por su condición de vagos, mendigos, ebrios y toxicómanos habituales, proxenetas y quienes tuvieran conducta de inclinación al delito. Los “vagos” eran definidos como aquellos que no teniendo los medios lícitos de subsistencia, no ejerzan profesión u oficio y, siendo aptos para el trabajo, se entreguen a la ociosidad (RNLD, Ley 10.071, 28/10/1941).

Al igual que en los dos contextos anteriores, los castigos para quienes eran condenados eran el internado en un establecimiento de régimen de trabajo obligatorio o el “aislamiento curativo” en una dependencia especial del manicomio. El internado se haría en un establecimiento agro-industrial que se denominaría “Escuela Correctiva de Inadaptados”.

La aplicación de esta ley fue demandada en 2012 para su aplicación en Ciudad Vieja y Punta del Este, recordando su vigencia y apelando a la noción de “peligro social”. La prensa recoge que la normativa fue aplicada por la jueza de Punta del Este y a demanda de los operadores turísticos permitiendo la expulsión de mendigos e individuos que lo podían “justificar” su presencia en el balneario.

### **El Uruguay actual y la ley de Faltas**

La Ley n°. 19120 titulada “Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos” fue aprobada en 2013. La conocida popularmente como “ley de Faltas” integra las disposiciones normativas del Código Penal e incorpora un conjunto de reformas reflatando medidas que habían caído en desuso. El nuevo texto es promovido por el Poder Ejecutivo como una de las medidas que componen la Estrategia por la Vida y la Convivencia, formulada en 2012. En dicho

documento, el Frente Amplio revisa su explicación histórica de los problemas de inseguridad planteando su inadecuación para comprender las expresiones actuales del fenómeno:

En términos de seguridad, durante años la izquierda ha tenido un discurso monocorde que explicaba la criminalidad y el delito por los factores sociales y económicos derivados, casi exclusivamente del impacto de las políticas neoliberales implementadas en el país y la región a partir de la segunda mitad del siglo XX. Hoy esta explicación, que tiene un muy fuerte componente explicativo, en la visión integral aparece como insuficiente.

El documento introduce la nueva mirada de la izquierda en el gobierno y contextualiza el problema de la inseguridad en el marco de un crecimiento sostenido de la economía, la reducción de la pobreza y la indigencia, y la búsqueda de mayores niveles de consumo que distorsionan los valores necesarios para una “buena” convivencia:

En el marco de un país que crece, en el que cada vez más sectores sociales acceden a un conjunto de bienes materiales e inmateriales más amplio, en el que se reducen tanto la indigencia como la pobreza, la marginalidad persiste y se acrecientan diversas formas de anomia social y transgresión [...] Y ello, está ligado a una manera de encarar la vida desde la visión del éxito individual y la búsqueda incesante de mayores niveles de consumo, que expresan en esta escala de valores distorsionada la satisfacción individual [...] los individuos generan medios múltiples para la obtención de esos fines consumistas que alteran la propia convivencia ciudadana y mercantilizan el concepto de felicidad.

La nueva interpretación avanza también sobre las formas de respuesta ante el problema de la inseguridad advirtiendo que “más y mejores escuelas o empleos” no son suficiente así como tampoco lo son “el incremento de penas, policías en las calles y personas encarceladas”. La represión y el encierro como respuestas han sido ensayadas hace al menos 20 años demostrado por la inflación penal y el aumento constante de la población privada de libertad. No parece que tengamos más y mejores escuelas y tenemos más empleo pero no de calidad. Por

lo tanto, educación y trabajo de calidad parecen ser caminos poco explorados como estrategias de combate a la inseguridad y reconstrucción social de la convivencia. Encuadrada dentro de este nuevo marco cognitivo para explicar y dar respuesta al problema de la inseguridad, se formula la actual ley de Faltas.

La ley de Faltas regula y sanciona comportamientos en ámbitos sociales diversos: espacios públicos, tránsito, convivencia, etc. Las faltas constituyen delitos leves cuyas sanciones no suponen necesariamente la privación de libertad sino la pena de “trabajo comunitario” o “prisión equivalente” y, también, la posibilidad de la sanción económica. Esta norma colisiona con medidas vigentes que prohíben el trabajo forzoso. Este tema es debatido en el campo del derecho con argumentos que afirman que la ley de Faltas restaura el trabajo forzoso porque la prisión es la alternativa en caso de no cumplirse la pena de trabajo. El artículo 369 define la pena de “Trabajo comunitario” en los siguientes términos:

[...] es la pena que se impone a quien comete una falta, y consiste en la prestación de los servicios que se le asignen [...] en la medida de lo posible, deberá estar relacionado con la falta cometida. El régimen horario para el cumplimiento del trabajo comunitario será de 2 (dos) horas por día. Es obligatorio el cumplimiento de las tareas impuestas. Si el condenado no cumpliere la pena de prestación de trabajo comunitario, cumplirá 1 (un) día de prisión por cada día de trabajo comunitario no cumplido.

Nos interesa, especialmente, hacer referencia a las disposiciones de la ley de Faltas que regulan comportamientos atribuidos a los pobres, tales como la mendicidad y el despliegue de otras estrategias de generación de ingresos en el espacio urbano. Las medidas condenan la reventa de entradas para espectáculos, la “instigación a la mendicidad” de los niños en el espacio público; la “solicitud abusiva con acoso o coacción” haciendo referencia a la solicitud de dinero u otro bien mediante “actitudes coactivas o de acoso u obstaculizando o impidiendo de manera intencional el libre tránsito de personas a pie o en vehículo, por los espacios públicos”; organizar juegos de azar en espacios públicos

o privados por fuera de la normativa vigente que regula estas actividades.

Proponemos comprender la condena de las estrategias de generación de ingresos de los pobres en el espacio urbano como una estrategia de proletarización forzada acorde a los actuales requerimientos del mercado de trabajo uruguayo con independencia de sus efectos reales. En ese sentido, iniciativas como las que aquí se analizan, importan por su “efecto de anuncio, mientras que el impacto real sigue siendo limitado” (CASTEL, 2014, p. 12).

El fenómeno de la proletarización global representa una tendencia pues es inalcanzable dada la incapacidad del capital de ofrecer alternativas reales para aquellos que no logran incorporarse a los sectores dinámicos y modernos de las economías actuales (BARKIN, 2014).

Barkin (2014) señala que en los países avanzados, la proletarización de la fuerza de trabajo ha hecho que los capitalistas busquen activamente grupos marginales reclutando a la población inmigrante. Estas estrategias de proletarización buscan los clásicos objetivos de limitar el crecimiento del salario real y disciplinar a la fuerza de trabajo. En nuestros países, las políticas de activación o proletarización se orientan a sectores de la sociedad estructuralmente marginada. Es a esta población que se apela en un momento histórico que registra un crecimiento constante de la economía en un “ciclo que ya alcanza doce años de expansión ininterrumpida” y donde los niveles de desempleo han alcanzado mínimos históricos con una tasa de desocupación situada en 6,6% en promedio (INSTITUTO CUESTA DUARTE, INFORME DE COYUNTURA, 2015, p. 4-5).

Políticas de activación es la expresión usualmente adoptada para referirse a diversas iniciativas que podrían agruparse dentro de lo que Castel (2014) ha designado como el “paradigma de la activación”: se trata de una activación de los pobres, heredada de la política liberal decimonónica, cuya pretensión ha sido movilizar toda la fuerza de trabajo disponible y

[...] aunque su influencia fuera ampliamente ideológica y sus efectos reales (...) muy poco satisfactorios, no por ello fue menor su contribución a la profunda transformación del paradigma que dirige la percepción y

el tratamiento de diferentes categorías de personas que se encuentran sin trabajo (CASTEL, 2014, p. 12).

Si bien la Ley de Faltas no puede ser entendida, en sentido estricto, como una política de activación, es posible reconocer en ella un conjunto de medidas dirigidas a proletarizar a ciertos segmentos sociales, es decir, asume funciones “proletarizantes” al igual que las viejas Leyes de Pobres, las distintas formas de trabajo forzado y los programas de *workfare*. El rol del Estado se limita a “brindar asistencia a quienes están impedidos de trabajar (*deserving poors*) y desarrollar los incentivos necesarios para asegurar la “proletarización” de los demás” (ISUANI Y NIETO, 2002, p.2). La progresiva incorporación de los desposeídos y de las mujeres como trabajadores asalariados resulta en la “ampliación de la base para la producción de plusvalía” (BARKIN, 2014, p. 116).

Entendemos que la configuración actual del mercado de trabajo uruguayo produce una ampliación de sus demandas de fuerza de trabajo en sectores de la economía donde la productividad es por naturaleza baja, que ofrecen “subempleos marginales”, es decir con ingresos por debajo del nivel de subsistencia (SALVIA, 2011), y condiciones de contratación flexibles. En este escenario la gestión de la fuerza de trabajo intenta resolver los problemas de proletarización en sociedades en las que los puestos de trabajo de la época industrial son reemplazados por empleos inestables y precarios en el sector de los servicios y con remuneraciones que apenas permiten vivir por encima de la línea de pobreza (ISUANI Y NIETO, 2002)

Según el informe elaborado por el Instituto Cuesta Duarte (2010), los denominados “diezmilpesistas” fueron aquellos ocupados que en su ocupación principal percibieron en 2010 una remuneración líquida mensual por debajo de los 10.000 pesos. Esta situación alcanzó al 52,6% de los trabajadores. Entre los ocupados que pertenecen al 20% más pobre de la población, la proporción de “diezmilpesistas” alcanza al 87%. En dicho informe se presenta el siguiente cuadro que ilustra la distribución de los “diezmilpesistas” por sector de actividad:

**Cuadro 5 - Diezmilpesistas (DMP) por sector de actividad**

Sector de Actividad	DMP	Como % del total
Agricultura, ganadería y pesca	116,744	14,39
Minería	1,120	0,14
Industria manufacturera	118,776	14,64
Electricidad, gas y agua	1,644	0,20
Construcción	62,047	7,65
Comercio, restaurantes y hoteles	214,292	26,41
Transportes y comunicaciones	33,047	4,07
Establecimientos financieros	49,737	6,13
Servicios comunales y personales	213,906	26,37

Fuente: Instituto Cuesta Duarte (2010)

En estos sectores ha crecido la oferta de empleo con salarios bajos y condiciones laborales que, aunque no siempre informales, preservan rasgos de precariedad. La escasez de mano de obra es colocada como problema por parte de los empresarios que operan en estas ramas. La granja es uno de los sectores que denuncia cómo se ha visto perjudicada por la falta de mano de obra:

La granja está sufriendo la falta de mano de obra [...] En cuanto al personal no calificado, el titular de Confederación Granjera explicó que el mayor competidor que tiene la granja históricamente y en la actualidad ha sido la construcción, que `pasa por un momento donde hay empleo y pagan mucho mejor de lo que nosotros podemos ofrecer. Eso hace que la mano de obra sea escasa y con una relación mala entre lo que se paga y el resultado que ésta ofrece´ (Diario El país, 10/5/2015).

El comercio es otro de los sectores que demandan mano de obra con escasas calificaciones ofreciendo salarios pobres. El Observador informa que, “[...] el supermercadismo sufre la rotación. De hecho, en firmas como Geant o Disco se colocó en la entrada de esas grandes superficies carteles invitando a trabajar en esas empresas”. La rotación es fuente de preocupación para el sector: 7 de cada 10 empleados son nuevos cada año: “Los gerentes de los supermercados están estresados; el rubro recursos humanos

pasó a ser el 80% de su preocupación” y si bien “hay grupos económicos dispuestos a subir los sueldos, otros se resisten a hacerlo a pesar de los problemas que tienen para conseguir personal. La situación planteada hace que se busque gente `en el fondo de la bolsa´, se explicó.”

Así mismo, “el reciente acuerdo firmado por el sector limpieza [...] elevará los sueldos de esos trabajadores [...] se transformará en tentador para buena parte de la mano de obra sin preparación que quitará empleados a otros rubros como el comercio [...] si se llega a un punto en que el costo sube mucho, las empresas volverán `a contratar una limpiadora que esté todo el día´ y se olvidarán de la firmas tercerizadas.”

Sobre el contexto actual se afirma que [...] al haber más ofertas, el empleado `eleva sus exigencias´ y se para del lado del `yo estoy eligiendo y ya no es sólo la empresa la que selecciona. El empleado mira el sueldo, la cercanía al lugar del trabajo por la locomoción, los horarios y si tiene flexibilidad para estudiar, que son características que en un escenario de restricción económica del país, no se consideran tanto” (América Economía, 14/09/2013).

En la nota de Infonegocios titulada “Los `atorrantes´ de Mujica trabajan 2000 horas promedio al año” se recogen las expresiones del actual ex- presidente y se comparan las horas trabajadas semanalmente en Uruguay y otros países. Además de concluir que trabajamos un promedio de 39 horas semanales (más que los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE), la publicación reproduce un “dato de la realidad”: los empresarios tienen “serias dificultades para conseguir mano de obra no ya calificada sino comprometida con el trabajo”. Concluye el análisis centrando la definición del problema desde la perspectiva de los empresarios: “Quizás lo que haya que preguntarse no sea la cantidad de horas que se trabajan sino por qué no trabajan los que tienen condiciones de edad y salud para hacerlo”. (América Economía, 14/09/2013).

Aparece así definida la ya conocida figura del “mendigo válido”: aquellos que permanecen fuera de la relación salarial aún teniendo condiciones de edad y salud para el trabajo.

Sectores de la economía como los mencionados están demandando fuerza de trabajo dispuesta a ser comprada por salarios

miserables. Como esta demanda se instala en un contexto de retracción del desempleo, es necesario que aquella “masa marginal” a-funcional sea refuncionalizada mediante estrategias de proletarización obligada. Aquí interviene el Estado ofreciendo dos itinerarios a los trabajadores situados en la base de la pirámide o a los “mendigos válidos”: a) el trabajo asalariado con ingresos en el límite de la subsistencia o, b) el trabajo como condición de la asistencia (workfare o reedición contemporánea y “humanizada” de las workhouses inglesas) (VECINDAY, 2013b). La ley de faltas es una estrategia del Estado que contribuye a la plena mercantilización de la fuerza de trabajo en un momento de mayor demanda del trabajo como mercancía. Así como la persecución de los vagabundos, promovida por las leyes de pobres y las iniciativas aquí analizadas, les recordaba la obligación de trabajar, las actuales “faltas” castigan prácticas de obtención de ingresos tales como el limpiar parabrisas o hacer malabares en las esquinas caratuladas como formas de “solicitud abusiva con acoso o coacción”.

Como decíamos, independientemente de los efectos reales de estas iniciativas, interesa analizar su influencia ideológica. No tenemos elementos que permitan medir el impacto de estas medidas sobre el problema denunciado, es decir, no hay estudios que cuantifiquen el aporte de estas medidas en la solución del problema. Sería fundamental indagar en ese sentido para identificar sus efectos reales. De todos modos, nuestro interés se orientó hacia la comprensión del alcance y el sentido de las medidas incluidas en la Ley de Faltas como estructura simbólica, particularmente, aquellas dirigidas a combatir estrategias no salariales de generación de ingresos. Este aspecto del análisis será esbozado a modo de conclusión.

## Conclusiones

Al comenzar este trabajo nos planteábamos algunas preguntas que sirvieron de guía al análisis y que vale la pena recordar aquí: ¿es posible trazar una línea de continuidad entre la aprobación de la Ley de Faltas (N° 19.120) y las disposiciones de control de la vagancia en el siglo XIX? ¿Cuáles son los puntos en común de estas dos formas de control social? ¿Y los matices?

La gestión de la fuerza de trabajo es una constante histórica que acompaña al desarrollo del capitalismo como forma de organizar el trabajo y la producción y como forma de distribución de la riqueza socialmente producida. Es en las formas que asume esta gestión donde podemos encontrar continuidades y rupturas a lo largo del tiempo y entre distintos países y regiones.

Las formas de gestión aquí reseñadas promueven la proletarización de la fuerza de trabajo, es decir, la mayor mercantilización posible del trabajo humano. La aceptación y legitimación social y política de las distintas formas posibles de proletarización permite identificar el “espíritu” de una época. En ese sentido, las representaciones sociales sobre el trabajo, los trabajadores, los vagos, los pobres, los perezosos, los merecedores de ayuda, etc y las representaciones sociales sobre la génesis de la pobreza y su anclaje en determinaciones estructurales o en atributos individuales, son la base de sustentación donde construyen legitimidad las distintas opciones de política.

Lo que sí se observa en diferentes países y en distintos momentos históricos es que las representaciones sociales sobre los fenómenos de la pobreza y el trabajo o la desocupación se asocian, aunque no solamente, con los momentos de crecimiento o recesión económica: mientras que en momentos de crisis se tiende a desresponsabilizar a los individuos por su desocupación y a jerarquizar el papel de las determinaciones estructurales en la producción del problema, sucede lo inverso en períodos de crecimiento en los que tienen mayor aceptación las estrategias punitivas sobre los “vagos” que se resisten a trabajar: “la propensión de la solidaridad hacia los pobres sigue el ciclo de la economía” (PAUGAM, 2014, p. 29)

Las crisis económicas hacen de la desocupación el principal problema de los ciudadanos tal como suele recogerse en los sondeos de opinión pública. Las políticas de protección social ganan legitimidad social y política en dichos contextos. Así emerge, por ejemplo, el Plan de Emergencia Social en 2005 como principal herramienta de combate a la pobreza extrema sin generar mayores resistencias.

Como fuera dicho, hace más de 10 años que el país experimenta un ciclo de crecimiento económico constante con disminución del

desempleo. Además, en los sondeos de opinión pública, el problema del desempleo cede su lugar al problema de la inseguridad. En este contexto ganan legitimidad social y política las estrategias de proletarización forzada dirigida a los sospechados de rehusarse a trabajar en las condiciones que ofrece el mercado laboral. El trato socialmente ofrecido al desocupado no se diferencia del brindado al vago.

El comportamiento del mercado de trabajo, sobre todo respecto a la minimización del fenómeno del desempleo, vuelve posible que afirmaciones tales como que los uruguayos somos “medio atorrantes” y no queremos “matarnos en el laburo” resulten más o menos aceptables para el sentido común ciudadano. Estas expresiones en coyunturas económicas desfavorables con altos índices de desempleo no tendrían la misma aceptación social. En coyunturas económicas favorables, las formas de justificar la desigualdad social, es decir, las bases simbólicas que sustentan las justificaciones de la desigualdad, tienden a centrarse en los atributos y en los comportamientos individuales.

De ser así, es de esperar que en la próxima crisis económica, previsible dado el comportamiento histórico del capital, las estrategias de proletarización forzada caigan temporalmente en desuso.

## Referencias bibliográficos

BARKIN, D. “Proletarización global: un acercamiento a la nueva división internacional del trabajo”. **Revista Economía Sociedad y Territorio**. Mexico: El Colegio Mexiquense, 2014.

BARRÁN, J. P. **Historia de la sensibilidad en el Uruguay**. Montevideo, EBO, 1989.

BOTERO JARAMILLO, N. **El problema de los excluidos**. Las leyes contra la vagancia en Colombia en las décadas de 1820 a 1840. ACHSC, 2012, volumen 39, número 2.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Río de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CASTEL, R. De la protección social como derecho. En: CASTEL, R y DUVOUX, N. **El porvenir de la solidaridad**. Buenos Aires: Nueva Visión, 2014.

FESSLER, D. **Pobres y criminales: la conversión a la ‘religión del deber’**, *A Contracorriente*, volume 10, 2013, número 2, pp.1-22.

ISUANI, E y Nieto, (2002). “La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano.” **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. n°. 22. Caracas. Disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0041012.pdf>. Acceso en: 23, ago. 2014.

JACOB, R. “La ley de vagancia de 1882”. **Hoy es Historia**, Número 4, 1984.

PAUGAM. Los ciclos de la solidaridad hacia los pobres. En: CASTEL, R. y DUVOUX, N. **El porvenir de la solidaridad**. Buenos Aires: Nueva Visión, 2014.

THUL, F. “Coerción y relaciones de trabajo en el Montevideo independiente (1829-1842)”, Tesis para obtener el título de Magíster en Ciencias Humanas, opción Historia Rioplatense, Montevideo: FHCE-UDELAR, inédita, 2014.

YAFFÉ, J. “La modernización en el Uruguay: política y economía, 1876- 1933”. En: Heinz, Flavio y Herrlein, Ronaldo, orgs. **Histórias Regionais do Cone Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 323-340.

## Fuentes documentales

AGN, AGA, Policía de Montevideo, Libros de entrada y salida de presos, varios números.

AGN, AGA, Policía de Montevideo, libros 946 y 873.

Alonso Criado, M (1876). *Colección Legislativa*, Tomo 1, Montevideo.

Convención Nacional Constituyente, *Constitución de 1934*, disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const934.htm>

Infonegocios “Los ‘atorrantes’ de Mujica trabajan 2000 horas promedio al año”. Disponible en: <http://www.infonegocios.biz/Nota.asp?nrc=30107&nprt=1>. Acceso en: 2, jun. 2015.

Instituto Cuesta Duarte – PIT.CNT (2015) Informe de Coyuntura trimestral – Primer trimestre de 2015. Disponible en: <http://cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/informes-de-coyuntura/item/64-informe-de-coyuntura-primer-trimestre-de-2015> Acceso: 5, mai. 2015

Instituto Cuesta Duarte – PIT.CNT (2011). Los diezmilpesistas en 2010. Disponible en: <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/33-los-diezpmilpesistas-en-2010>. Acceso: 20, ago. 2013

URUGUAY, América Economía. **La falta de mano de obra que se observa en Uruguay**. Disponible en: <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/la-falta-de-mano-de-obra-que-se-observa-en-uruguay>. Acceso en: 5, mai. 2015.

## **A mulher negra na TV e no telejornalismo gaúcho: percepções sobre gênero, raça e profissão**

## **The Black Woman on TV and telejournalism gaúcho: perceptions on gender, race and profession**

**Carlos Sanchoatene\***

**Mariana Pedrozo\*\***

**Rosana Cabral Zucolo\*\*\***

**Resumo:** O artigo analisa as percepções sobre gênero, raça e profissão por jornalistas negras que atuam no telejornalismo gaúcho. Busca-se compreender como essas profissionais percebem temas como igualdade de gênero, mercado de trabalho, representação, preconceito e igualdade étnica na televisão e no telejornalismo. Foram identificadas três jornalistas que serviram como fontes: Fernanda Carvalho e Clarissa Lima, da *TVE* e Julieta Amaral, da *RBS TV*. A partir de uma entrevista estruturada, as entrevistadas responderam questões que contemplavam diversos temas e a análise foi dividida em dois eixos: profissão e gênero e profissão e raça negra. Conclui-se que as profissionais ainda precisam ganhar mais visibilidade e reconhecimento.

**Palavras-chave:** Telejornalismo. Mulher. Raça negra.

**Abstract:** The article analyzes the perceptions about gender, race and profession by black journalists who work in the Rio Grande do Sul television journalism. It seeks to understand how these professionals perceive issues such as gender equality, labor market, representation, prejudice and ethnic equality on TV and telejournalism. Three journalists who served as sources were identified: Fernanda Carvalho and Clarissa Lima, from *TVE* and Julieta Amaral, from *RBS TV*. From a structured interview, the interviewees answered questions that included different topics and the analysis was divided into two axes: profession and gender and profession and black race. It is concluded that the professionals still need to gain more visibility and recognition.

**Keywords:** Telejournalism. Woman. Black race.

Recebido em: 09/05/2017. Aceito em: 14/08/2017

---

\*Pós-doutor em Comunicação (UFSC). Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA). Mestre em Ciências da Comunicação (UNISINOS). Email: carlos\_sanchoatene@yahoo.com.br

\*\* Graduada em Jornalismo pelo Centro Universitário Franciscano. Email: maripedrozo1@hotmail.com

\*\*\* Professora do Centro Universitário Franciscano. Doutora em Ciências da Comunicação (UNISINOS). Email: rosana.zucolo@gmail.com

## Introdução

Com o passar dos anos, a mulher se inseriu cada vez mais no mercado trabalho ocupando cargos predominantemente dominados por homens. Dados da pesquisa “Perfil do jornalista brasileiro”<sup>1</sup>, coordenada pelo Núcleo de Estudos sobre Transformações no Mundo do Trabalho da Universidade Federal de Santa Catarina (TMT/UFSC), a respeito do perfil do profissional brasileiro (2012), revelam que as mulheres são a maioria nas redações: cerca de 64%. Dentro dessa porcentagem, se destacam mulheres brancas, solteiras e com até 30 anos. A pesquisa ainda revela que os brancos compõem 72% das redações, enquanto de cor preta 5%, parda 18%, amarelo 2%, e indígena 1%.

Para Silva (1996), o Brasil usou do trabalho escravo e não ofereceu condições dignas de sobrevivência para os negros, por isso, a desigualdade social é tão grande. “Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo negro, é não se reconhecer. A característica relacionada à mulher negra de pobreza intensifica a condição de inferioridade em relação às demais” (SILVA, 1996, p.32).

Para as mulheres negras que conquistam cargos importantes no mercado de trabalho, de alguma forma, tem sido necessário comprovar suas competências. Mas em serviços domésticos, por exemplo, o caso muda. Para cargos que não representam prestígio, elas têm livre acesso, ocupando posições menos qualificadas e recebendo os salários mais baixos.

Quando falamos em desigualdade social, as taxas do Brasil são altas. Na educação, por exemplo, a diferença de mulheres brancas e negras alfabetizadas é grande. Enquanto 90% das mulheres brancas são alfabetizadas, o número de negras na mesma condição cai significativamente. São cerca de 76%. No mercado de trabalho, o número é mais alarmante. Para ter uma ideia, o salário de duas mulheres negras corresponde ao valor salarial de uma mulher branca. Ou seja, a separação racial sempre existiu, e o negro, desde que chegou ao Brasil, sofreu com a escravidão e com o preconceito existente até hoje. No jornalismo, isso não foi diferente, principalmente

no contexto televisivo. Assistindo os principais telejornais transmitidos pela TV aberta no Rio Grande do Sul, no início de 2015, sinalizamos a ausência de mulheres negras.

É diante desse contexto, portanto, que buscamos analisar as percepções sobre gênero, raça e profissão por jornalistas negras que atuam no telejornalismo gaúcho. Para tanto, realizamos um mapeamento para identificar onde estão as profissionais da área.

Desse modo, consideramos relevante e instigante a tentativa de localizar e compreender algumas questões que são atreladas à mulher negra jornalista e questionamos: Como são percebidas as questões de gênero, raça e profissão por jornalistas negras que atuam no telejornalismo gaúcho? De modo a responder o problema proposto, estabelecemos os seguintes objetivos: identificar e realizar uma entrevista estruturada com mulheres negras gaúchas que trabalham com telejornalismo; compreender como essas profissionais percebem temas como igualdade de gênero, mercado de trabalho, representação, preconceito e igualdade étnica.

Com essa preocupação e objetivos em mente, o artigo está dividido em eixos teóricos que contemplam questões como relações entre gêneros, mulher negra e inserção feminina no jornalismo. Também explicamos a chegada do negro no Brasil e questões como representação, estereótipo e estratégia de branqueamento na televisão e no telejornalismo.

Em seguida, apresentamos as etapas metodológicas, deixando clara a natureza qualitativa da pesquisa. A partir de alguns contatos, identificamos três jornalistas que serviram como fontes para essa pesquisa: Fernanda Carvalho e Clarissa Lima, da TVE – Porto Alegre; e Julieta Amaral, da RBS TV – Rio Grande. Para as entrevistadas foi elaborado um questionário contemplando 21 questões. As perguntas versaram sobre diversos temas e a análise foi dividida em dois eixos: profissão e gênero, e profissão e raça negra. Por fim, apresentamos a análise interpretativa dos dados e as considerações finais.

## A mulher e a mulher negra no jornalismo

A partir das lutas femininas, a mulher conquistou o direito de votar, de frequentar universidades, participar de competições esportivas e

<sup>1</sup> Disponível em: <http://perfildojornalista.ufsc.br/files/2013/04/Perfil-do-jornalista-brasileiro-Sintese.pdf>. Acesso em: 02 de jun. 2015.

trabalhar sem ter a autorização do marido. No jornalismo, isso não foi diferente e, no final do século XIX, ela começa a se inserir na imprensa brasileira. Segundo Alexandrino (2011), foi a partir da inclusão da mulher na imprensa que as redações viram uma forma de divulgar as conquistas realizadas por elas e, assim, conseguir fugir do estereótipo de dona de casa e mãe.

No início, as mulheres faziam parte das coberturas de assuntos como educação, filhos, família, e editoriais como o esporte, economia e política ficava a cargo dos homens. Alexandrino (id) afirma que a inserção da mulher no jornalismo era vista como mão-de-obra barata, pois seu talento não era reconhecido pela imprensa na época. “A imprensa escrita abriu espaço para ideias femininas com a propagação dos periódicos femininos a visão de dona de casa, esposa, mãe e mulher submissa ao marido começavam a ser modificadas” (ALEXANDRINO, id, p.33).

Conforme este autor (id), a inclusão da mulher no jornalismo no final do século XIX e início do século XX foram determinantes para que conseguissem conquistar não somente seus direitos, mas também outras parcelas da sociedade que sofriam com o estigma de inferioridade por parte de uma sociedade preconceituosa. Foi nesta época, quando as mulheres tiveram grandes papéis dentro de guerras e lutas por uma sociedade mais justa, que elas começaram a ser mais valorizadas. A década de 1970 foi marcada pela ascensão no mercado de trabalho jornalístico quando a luta por uma sociedade igualitária começava a mostrar os primeiros resultados. Durante os anos de 1970 houve uma mudança. Após adquirem maior nível de escolaridade, tanto as profissionais como as que estão na sociedade de modo geral, começaram a se interessar em assuntos que antes não havia interesse.

A maioria destas conquistas ocorreu a partir da criação de leis como o Art. 242, de 1932, que prevê que a mulher tem o direito de frequentar escolas e universidades. O direito ao voto, por exemplo, foi autorizado também em 1932, quando Getúlio Vargas assinou o decreto. Em 1951, a Organização Internacional do Trabalho aprovou a igualdade de remuneração entre homens e mulheres. Nos anos 1960, foi a vez do Estatuto da Mulher ser sancionado. Nele, a mulher adquiriu o direito de trabalhar sem a autorização

do marido, receber herança e também requerer a guarda de seus filhos.

Depois do direito ao voto, foi a vez de ocuparem uma das vagas do Senado brasileiro. Eunice Michilles, do Partido Social Democrático (PSD) do Amazonas, em 1979, se torna a primeira mulher a exercer o cargo de Senadora. Nos anos 80 foi criado o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher no Rio de Janeiro (CEDIM) após reivindicações dos movimentos feministas. Uma das leis mais esperadas pela mulher brasileira, foi sancionada em 2006, a lei nº 11.340, mais conhecida como Lei Maria da Penha. Mas um dos aspectos que ainda precisa ser modificado refere-se a igualdade salarial. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2007, a mulher terá equiparação salarial com o homem somente após 87 anos.

Para a mulher negra isso é bem mais complicado. Vários fatores contribuíram como a discriminação sofrida desde que os primeiros negros chegaram ao Brasil. A situação da mulher negra é resultado da realidade vivida desde os tempos de escravidão. Hoje, ainda existem muitas diferenças salariais, por exemplo, quando falamos em brancos e negros no mercado de trabalho. Pesquisas realizadas pelo Ministério do Trabalho (MTE), em 2012, por exemplo, mostram que ao longo dos últimos dez anos, as mulheres negras ainda apresentam o menor nível de escolaridade, ocupam o menor número de cargos de chefia em empresas e possuem os menores salários do país. O número de mulheres que conseguiram romper a barreira da discriminação ainda é pequeno.

Na comunicação, a mulher conseguiu seu espaço ao longo do tempo. “A maioria destas jornalistas, na época, também enfrentou o preconceito dentro e fora das redações, já que, o jornalismo era uma profissão exclusiva dos homens” (CASADEI, 2011, p.2). A participação feminina no jornalismo toma força nos anos de 1970, quando as profissionais ganham seus primeiros cargos de chefia na área. Maria Lucia Fragata, Cecília Prada e Carmem Silva, são alguns dos exemplos de jornalistas da época. Segundo dados publicados no livro “*Mulheres jornalistas – A grande invasão*”, de Regina Helena de Paiva Ramos, nos anos de 1940, 15 mulheres participavam das redações jornalísticas. Em 1950, esse número aumenta para 30.

Conforme Ormaneze (2013), a imprensa que dedicou seu espaço as mulheres, antigamente poderia ser chamada de “femininos” e não “feministas”. O autor adverte que esta palavra tem um teor político e ideológico muito grande por conta das diversas reivindicações por condições de igualdade. “(...) a imprensa feminina é aquela dirigida e pensada para mulheres. A feminista, embora se dirija ao mesmo público, se distingue pelo fato de defender causas” (ORMANEZE, 2013, p.2).

Segundo o autor, o que chamamos de imprensa feminista só começa a surgir a partir da Revolução Francesa, com a chegada da revista *L'Athénée des Dames*, escrita somente por mulheres. No Brasil, o espaço para a mulher surge no Rio de Janeiro, em 1832, com a chegada do *Jornal das Senhoras*, e Joana Paulo Manso de Noronha se torna a primeira mulher a dirigir um jornal no Brasil. No veículo era possível ver publicações de artigos de moda, literatura, artes e política. O *Jornal das Senhoras* foi publicado até 1855.

Depois de tantas lutas para se inserir no mercado de trabalho jornalístico a mulher representa, hoje, a maioria nas redações. Conforme citado inicialmente, a Federação Nacional dos jornalistas (FENAJ) publicou uma pesquisa em 2013 que mostra a expansão da presença feminina na profissão. Segundo os dados há 64% de mulheres trabalhando na área. Mesmo com sua inserção mais significativa, os homens ainda predominam no cargo de chefia. Essa porcentagem ainda mostra que as mulheres brancas, solteiras, e com até 30 anos, são as que se destacam na profissão. A pesquisa também revela que os brancos compõem 72% das redações, enquanto de cor preta 5%, parda 18%, amarelo 2%, e indígena 1%. Esses dados alarmantes revelam que mesmo com as oportunidades criadas no decorrer dos anos para a inserção de pardos e negros nas redações, pouco se avançou.

Os movimentos sociais podem ser citados como um dos fatores que ajudaram na redução da desigualdade no Brasil. O trabalho de muitos grupos, como por exemplo, movimentos feministas e movimento negro, são essenciais num país onde o preconceito e a discriminação são recorrentes.

Os movimentos sociais há anos debatem e lutam pela inserção de negros, mulheres e

indígenas dentro dos meios de comunicação. Apesar disso, a imprensa ainda apresenta estereótipos. Assim, as mulheres negras e indígenas ainda são as que mais sofrem com a discriminação na mídia nacional. Conforme Basthi (2011), no guia elaborado para jornalistas sobre gênero, raça e etnia, as mulheres negras e indígenas convivem com a negação cultural de sua etnia e, em decorrência disso, sofrem diariamente danos emocionais.

A luta das mulheres pela inserção de uma representação feminina isenta de estereótipos, pela adoção de uma linguagem de gênero não discriminatória e pelo reconhecimento da participação das mulheres em vários setores da sociedade não alcançará a sua plenitude sem o combate às práticas e mecanismos de exclusão racistas e etnocêntricas presentes na mídia em relação às mulheres negras e indígenas, sobretudo (BASTHI, 2011, p.18).

O mercado de trabalho jornalístico, principalmente o televisivo, apresenta um tratamento de gênero e etnia distorcido das mulheres negras, sendo elas expostas cotidianamente a discriminação moral e sexual pelo fato de serem mulheres. Nas redações, hoje, as mulheres são a maioria, mas ainda são poucas que conseguem desempenhar um papel de chefia, por exemplo. Quando pensamos nas mulheres negras, a situação é ainda pior.

No caso das mulheres negras, a dupla discriminação (racismo e sexismo) faz com que o grupo ocupe os piores postos e ganhe os menores salários – independentemente do grau de escolaridade. Estudos já comprovaram que o salário médio de uma trabalhadora negra é a metade do da trabalhadora branca. Pesquisas também apontam que a trabalhadora negra se insere mais cedo no mercado de trabalho e é a última a sair, sempre ocupando cargos de nível hierárquico inferior, com salários menores e, em muitos casos, no setor informal da economia e sem acesso aos devidos direitos. (BASTHI, 2011, p.22).

A ausência de negras nas redações pode ser considerada como um retrato do preconceito e discriminação existente no Brasil, além da presença de estereótipos na televisão nacional.

## Representação negra

Para Lourenço (2013), a representação do negro está inteiramente ligada ao seu passado. Sua história deixa claro o contexto de desigualdade enfrentado desde a escravidão: estigmatizados como seres inferiores, subalternos, sem capacidades de ensino e aprendizagem.

Ser negro no Brasil é carregar junto de si uma identidade racial e, além disso, um posicionamento político (LOURENÇO, 2013). A constituição brasileira afirma que todos são iguais e possuem os mesmos direitos, independente da cor da pele, crença, e condição financeira. No caso dos negros, isso não ocorre, já que foram forçados a acreditar que teriam as mesmas oportunidades de ascensão que os brancos, o que não foi verdade. “Sem ajuda do governo e da classe dominante, a população negra teve que promover, com esforço próprio, sua educação, primeira barreira a ser vencida rumo à equiparação socioeconômica” (RIBEIRO, 2004, p.21).

Não há como dizer que as oportunidades são iguais para todos se no Brasil os negros vivem, em média, seis anos menos que os brancos, recebem menos da metade de seus salários e, de cada mil crianças negras nascidas vivas, 76,1 morrem antes de completar 5 anos de idade, 30,4 a mais que as crianças brancas. Não há como afirmar que existe igualdade em um país onde dos cerca de 45% de afrodescendentes (negros e pardos), 69% desta população é pobre e a taxa de pobreza entre os negros é quase 50% maior que entre os brancos (RIBEIRO, 2004, p.22).

A partir dos dados mostrados acima é possível perceber que a representação do negro no Brasil ainda está ligada à inferioridade, menos acesso a serviço de qualidade nas áreas de saúde e educação, além de criminalidade, licenciabilidade e outros atributos negativos considerados inerentes às pessoas de ascendência africana. Para a autora, o racismo e a discriminação não existem entre si, mas são apoiados na representação social, construída a partir da convivência dentro de um grupo e da relação social.

Quando pensamos sobre a miscigenação nas Américas, Brasil e Estados Unidos são os países com o maior número da sociedade multirracial. Se analisarmos as questões de emprego, expectativas de vida, taxas de fertilidade entre

outros fatores, vemos que os dois países se diferenciam pouco em relação à desigualdade racial.

Segundo Araújo (2004), o negro brasileiro é categorizado de duas formas. O censo oficial usa a categoria “preto” para aquele que predominantemente tem a pele de cor escura. A segunda categoria seriam os “pardos”, ou seja, aqueles que têm em seu DNA uma mistura de etnias, como por exemplo, branco e negro.

O negro sempre teve uma participação mínima nos programas da televisão brasileira no seu início. Para Araújo (id), hoje, no país, não encontramos pessoas negras com um olhar mais crítico sobre os programas apresentados na telinha. “A maioria dos afro-brasileiros está tão familiarizado com a ordem estabelecida pela produção simbólica das redes de tevê, marcada por referências eurocêntricas, como todos os outros segmentos étnicos/raciais do país” (ARAÚJO, 2004, p.65).

Uma comprovação deste fato - de acordo com o autor - são os programas apresentados na década de 1980, pela *TV Globo*, pelas apresentadoras infantis Xuxa e Angélica. Os programas apresentavam uma perspectiva cultural marcada pela ênfase na estética branca. Essas conotações acabavam refletindo futuramente numa sociedade com desigualdade racial.

Parece-nos, portanto, que a resistência cultural e política da população negra brasileira ainda não conseguiu produzir na televisão, em quantidade significativa, imagens e programas que revelem os seus valores e experiências do seu próprio grupo (ARAÚJO, 2004, p. 66).

A não existência da representação da identidade negra na televisão também pode ser observada em peças publicitárias, o que gera algumas discussões desde a década anterior. Pesquisa feita por Hasenbalg (1982) *apud* Araújo (id), nos anos 1980, verificou a presença de apenas 3% de negros em comerciais de televisão no Brasil, constatando a estratégia de branqueamento do negro na televisão brasileira. Outra pesquisa de Subervi-Velez e Oliveira (1991) *apud* Araújo (id) traz um levantamento de 1500 comerciais, no ar durante 59 horas da programação do horário nobre nas três maiores redes de TV dos estados do Rio de Janeiro e Minas Geras. Os dados mostraram que os negros apareciam em

39 comerciais e em papéis secundários, sendo nove com falas, e em quatro comerciais apresentavam papéis principais, sendo um sobre a abolição da escravatura.

O que podemos observar é a televisão sendo mais um meio para a política da invisibilidade, desigualdade e discriminação no Brasil. De acordo com o autor, somente no final dos anos 90 é que a mídia em geral começou a despir do preconceito. Em 1997, uma família negra tornou-se protagonista de um comercial de uma grande empresa de chocolate, a Lacta. Desse modo, a família do senhor Natalino F. Coelho pode ser vista em rede nacional<sup>2</sup>.

O movimento negro teve grande importância para que os avanços acontecessem depois de alguns anos. Por meio da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, do Código Brasileiro de Telecomunicações, na lei, mas precisamente no artigo 53, ficou constituída a coibição da prática do racismo nos meios de comunicação, prevenindo também punição e cassação de alvará de funcionamento da empresa.

Araújo (2004) comenta uma pesquisa realizada por ele entre maio e agosto de 1994, sobre a identidade e estratégias de comunicação televisiva. O trabalho foi feito com líderes de organizações não governamentais e de grupos culturais, a partir de um questionário, em capitais com mais ausência de negros, sendo elas Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. A pesquisa revelou a preocupação dos participantes do trabalho em fazer críticas contra a forma de como o afrodescendente é abordado nos meios de comunicação. Alguns dos pontos tratados foram: a representação através de estereótipos negativos, que reafirmam o imaginário construído no período escravocrata. Um exemplo é o negro em papel de serviçais em telenovelas. E ainda: a invisibilidade da ação positiva dos negros; a cultura negra vista como folclore, e não como parte da cultura popular brasileira e das preferências do povo brasileiro; o negro como elemento de diversão do branco; e a apresentação do negro como pobre e favelado, conforme observado nos telejornais (ARAÚJO, id.).

<sup>2</sup> Em 1997, a empresa de chocolate Lacta coloca no ar o primeiro comercial protagonizado por uma família negra de classe média no Brasil, a família do senhor Natalino. O comercial foi elaborado para a páscoa do mesmo ano.

Com a inserção da lei como linha de apoio contra o racismo - e para que o negro tivesse uma maior visibilidade na televisão - começou uma certa influência em relação ao que seria veiculado pelas emissoras. Ainda recorrendo a Araújo (id), desde o final dos anos 1990, as lideranças sociais e de operadores de direito lutam para o término do racismo, não somente como violência, mas também como bloqueio e privação do acesso a bens e serviços, usando a lei do consumidor e colocando o racismo como um dano moral.

Com o passar dos anos as iniciativas para a inclusão do negro dos meios de comunicação se manteve. Com a presença de vários parlamentares negros do legislativo brasileiro fizeram com que a Constituição mudasse em 1988. Uma Constituição Estadual da Bahia, por exemplo, garantiu a presença de negros em propagandas do governo estadual. Em 1995, a senadora Benedita da Silva apresentou o Projeto de Lei nº 10, que prevê a inclusão de negros nas produções de filmes, novelas e peças publicitárias. O Projeto de Lei gerou algumas discussões, pois abordava a existência de 40% de negros em comerciais do governo, novelas e minisséries. No mesmo ano, a vereadora do Rio de Janeiro, Jurema Batista, conseguiu aprovação na Câmara Municipal do Projeto de Lei que permite 40% da população negra em campanhas do município.

No ano seguinte, três deputados negros criaram o Projeto de Lei nº 2.419, que defende a proporcionalidade da representação de negros na publicidade. E em 1998, o deputado federal Paulo Paim reafirmou o Projeto de Lei da senadora Benedita da Silva. O artigo 3º do Projeto de Lei apresenta a obrigatoriedade das emissoras de televisão mostrar imagens de negros em 25% do número total de atores e figurantes de uma novela ou minissérie. E as peças publicitárias com 40% de figurantes e atores.

### **Estereótipo e estratégia de branqueamento**

Para Scott (2013) *apud* Dias (2014), os apresentadores e repórteres de televisão constituem a moldura de um telejornal, sendo a boa aparência um elemento importante.

É através da imagem (corpo, rosto, cabelo) que se atinge a confiança nos telejornais. [...] as comunicadoras de televisão necessitam ter simetria e um porte físico magro e elegante,

uma vez que esse é o estereótipo que a sociedade caracteriza como desejável, mesmo que seja notável que, em outra época da história, no século XIX, as mulheres mais gordas foram o padrão de beleza (DIAS, 2014, p. 42).

Segundo a autora, a beleza das apresentadoras e repórteres é um trunfo para atrair e cativar o telespectador. Essa relação pode ser chamada de *relação espetacular*, sendo o corpo uma das ligações principais para que o elo aconteça. Se o “corpo não for o certo”, a relação fica prejudicada, o corpo se torna uma mercadoria, podendo haver uma troca caso o estranhamento aconteça.

Dado o exposto, percebe-se que esses padrões exigidos fazem parte de uma seleção e, somente, os corpos aptos serão escolhidos. Sendo assim, os selecionados servirão como exemplo a ser seguido pelo público. Essas características físicas exigidas, mesmo que passem despercebidas pelo espectador, mas que de forma inconsciente possam causar associações são denominadas estereótipos (DIAS, 2014, p.43).

Conforme Moroni e Oliveira Filha (2008) *apud* Dias (2014), o termo estereótipo pode ser definido como padrões pré-determinados pela sociedade a uma pessoa ou grupo. Os autores ainda destacam que esse termo é resultado de um processo cultural, que resulta em ideias e entendimentos equivocados, causando assim, julgamentos. Dias (id) ressalta que no caso do negro, os estereótipos podem ser classificados como xingamentos e comparações com macaco, uma pessoa feia e suja, que pode ser oriunda dos anos de escravidão.

Para Diniz (2000), o estereótipo mantém relação estreita com o conceito de estigma, que, originalmente, designa ferimento, cicatriz. Seus derivados, “estigmatizar”, “estigmatização”, têm o sentido de censurar, condenar, aviltar o nome, a reputação de alguém. No sentido usual, significa prejudicar, ou fazer um julgamento prematuro de alguém; julgar pela aparência. “Embora seu caráter disfórico, a estigmatização é um processo comum tanto nas relações interpessoais quanto sociais e ocorre sempre que o individual passa a caracterizar o coletivo” (DINIZ, id, p.139). Segundo a autora, dessa forma ocorrem as generalizações estigmatizadas. Ela explica que o discurso televisivo, por exemplo, utiliza imagens

que revalidam valores “inquestionáveis” do senso comum: o estereótipo da mãe perfeita, da mulher chique ou sensual, do jovem “autêntico”, sobretudo na publicidade. “O estereótipo da beleza feminina, cujo modismo de época é a silhueta *top model* ou da boneca *Barbie*, representa a preocupação de muitas mulheres que se obrigam a regimes constantes e cirurgias corretivas com consequência muitas vezes nefastas” (ibid, grifo nosso).

Sobre a presença da mulher negra no mercado de trabalho jornalístico percebemos que a estratégia de branqueamento é uma das justificativas de grande parte da sociedade que usa essa ideologia como forma de apagar a herança do negro no Brasil. É consenso afirmar que mesmo depois do fim da escravidão, a situação do negro no Brasil evoluiu, mas não o suficiente para conseguir uma igualdade diante das outras etnias.

Passado mais de cem anos do início do movimento eugenista, negros e índios continuam vivendo as mesmas compulsões desagregadoras de uma auto-imagem depreciativa, gerada por uma identidade racial negativas e reforçada pela indústria cultural brasileira (ARAÚJO, 2004, p.25).

A estratégia de branqueamento é considerada por Barbosa (2002) como um dos tópicos fundamentais das políticas racistas existentes hoje. Uma parte da comunidade negra concorda com esse discurso que, segundo o autor, renuncia a sobreviver enquanto comunidade e acaba constituindo um lar de miscigenação. A identidade negra é um dos fatores, os jovens negros negam as suas origens e cultura.

Um grande número de jovens negros (as) não se identifica com seus pais e avós. Para tais jovens, “preservar a raça” não vale a pena, “porque a raça não vale nada”. Os jovens acusam as jovens de não gostarem de negros, porque desejam “limpar a raça”. No entanto, as jovens, quanto inquiridas, dizem que os rapazes negros é que gostam de “brancas”, querendo, portanto, “limpar o sangue” (BARBOSA, 2002, p.63).

Para Barbosa, a estratégia de branqueamento é um mito, pois irá resultar numa sociedade heterogenia como nos primeiros anos do Brasil. O autor ainda afirma que o mito do Brasil Mulato serve para prever um lugar no futuro para

a população negra e parda onde haverá igual social.

A identidade cultural brasileira foi construída em base de uma luta política por uma uniformização cultural, no qual, negros e índios sempre tiveram a sua cultura e identidade negada. A televisão pode ser considerada como uma das ferramentas que colaboraram para reconhecimento do valor no negro na sociedade, sobretudo, a partir dos anos 50. Araújo (2004) constata que a partir de sua inserção nas telenovelas e filmes, o negro brasileiro pôde se auto conhecer, aumentando, assim, o número de reconhecimento de identidade entre os afrodescendentes. O mesmo ocorre com sua inserção em instituições do poder executivo, judiciário e legislativo; o crescimento de ONGs que colaboram com a visibilidade dos negros na imprensa; maior espaço disponibilizado pela mídia para discussão de questões dos movimentos; inserção de negros em sindicatos e partidos políticos e o sucesso de uma revista voltada para a população negra: a *Raça Brasil*.

Atualmente, conseguimos verificar que essa estratégia de branqueamento está num processo de mudança, a partir da inserção de negros nas telenovelas, minisséries e como apresentadores e repórteres de telejornal. Um exemplo dessa mudança ocorreu em 1996, quando a antiga *Rede Manchete* levou ao ar a primeira telenovela brasileira a ser protagonizada por uma atriz negra. A atriz Taís Araújo deu vida à personagem Xica da Silva, título da novela. Com esse papel, a atriz ganhou grande destaque nacional, se tornando um dos rostos nos quais a publicidade da época mais investiu. E quando falamos em representação negra nas telenovelas, a Taís Araújo é um dos nomes mais conhecidos. Em 2004, na *Rede Globo*, a atriz interpretou a primeira protagonista negra em uma telenovela da emissora, em *Da cor do Pecado*. E, em 2010, deu vida a Helena, em *Viver a Vida*, primeira telenovela do horário nobre que trouxe uma afrodescendente no papel principal. Também podemos citar Camila Pitanga. Segundo Winch & Escobar (2012), ela é uma das atrizes que mais interpretou protagonistas em novelas da *Rede Globo* e, assim como Taís Araújo, a publicidade adotou-a em diversas campanhas publicitárias.

No jornalismo, a representação negra mais conhecida é a jornalista da *Rede Globo*, Glória Maria. Entre os diversos programas pelos quais

passou, estão: *Jornal Hoje*, *Jornal Nacional*, *Fantástico* e, hoje, *Globo Repórter*. A jornalista está na emissora carioca desde 1970.

Atualmente, conseguimos ver uma inserção maior de jornalistas negros (as) no telejornalismo brasileiro como Maria Júlia Coutinho no *Jornal Nacional*. A jornalista ocupa uma posição inédita para uma mulher negra. Em 2013, passou a apresentar a previsão do tempo, inicialmente cobrindo a licença maternidade de Eliana Marques no *Bom Dia SP*, *Bom Dia Brasil* e *Globo Rural*. O sucesso da jornalista foi tanto que acabou sendo titular do cargo, e apresentou a previsão do tempo do *Jornal Hoje* e *Bom dia Brasil*. Com a reformulação do *Jornal Nacional*, em abril de 2015, foi deslocada para a apresentação fixa da Previsão do Tempo. Outros nomes que merecem destaque são Zileide Silva, da *Rede Globo*, e Joyce Ribeiro, do *SBT*.

Entre os homens podemos citar Heraldo Pereira, apresentador do *Jornal Nacional*. O jornalista trabalha na emissora desde 1985, quando passou a fazer reportagens para o *Jornal Nacional*. Pereira participou de coberturas como a promulgação da Constituinte de 1988, as eleições presidenciais de 1989, além do processo de impeachment de Collor.

Com a presença desses profissionais na mídia percebemos que houve mudanças significativas no processo de inserção de negros na televisão brasileira, mas ainda há muito que ser mudado para que a igualdade entre as etnias, pelo menos na TV, consiga ser percebida.

### Percepções sobre gênero, raça e profissão

Alguns procedimentos específicos foram realizados para dar conta dos objetivos propostos. Nesta pesquisa, o método de trabalho escolhido foi a abordagem qualitativa (DUARTE, 2005). Primeiramente, se empreendeu o esforço de um mapeamento dos lugares onde profissionais negras atuam junto às emissoras de TV no Rio Grande do Sul. Primeiramente realizamos uma observação dos telejornais da televisão aberta. Para isso, consideramos *RBS TV*, *SBT*, *Rede Record* e *Bandeirantes*. Na *RBS TV* foram observados os telejornais: *Bom Dia Rio Grande*, *Jornal do Almoço* e *RBS Notícias*; já no *SBT* foi verificado o único telejornal produzido no estado, o *SBT Manhã Rio Grande do Sul*; na *Rede Record*:

*Rio Grande no Ar*, e na *Bandeirantes: Jornal da Band RS*. A verificação foi feita no decorrer da programação local das emissoras, durante uma semana. Nessa primeira observação, foi verificado que essas emissoras não apresentavam nenhuma jornalista negra como apresentadoras e nem como repórteres dos telejornais. Desse modo, questionamos onde estão estas profissionais? Qual o espaço dado a elas? E, quais as dificuldades que elas enfrentam ou enfrentaram para trabalhar na área?

Após, contatamos alguns profissionais<sup>3</sup>. Em seguida, entramos em contato com o Sindicato dos Jornalistas do Rio Grande do Sul, Sindicato dos Jornalistas Afro-brasileiros do Brasil e o Movimento Negro do Rio Grande do Sul. Sátira Machado, doutora em Comunicação e integrante do Sindicato dos Jornalistas Afro-brasileiros do Brasil, indicou duas participantes do Sindicato dos Jornalistas Negros do Rio Grande do Sul: Vera Daisy e Jeanice Ramos. Por meio desse contato, tivemos conhecimento de duas profissionais que atuam na TVE: Fernanda Carvalho<sup>4</sup>, apresentadora do *Programa Nação*, e Clarissa Lima<sup>5</sup>, repórter. Com a jornalista Vera Daisy obtivemos o e-mail e perfil no *Facebook* da jornalista e apresentadora da *RBS TV* de Rio Grande, Julieta Amaral<sup>6</sup>. Desse modo, chegamos ao conhecimento de três profissionais negras que atuam no telejornalismo gaúcho.

<sup>3</sup> O primeiro contato foi realizado com Andréia Fontana, editora-chefe do jornal *Diário de Santa Maria*, que disponibilizou o e-mail de dois profissionais da imprensa: Cezar Freitas, diretor dos telejornais da RBS TV e Fernando Ramos, fotógrafo do jornal *Diário de Santa Maria*. Enviamos um e-mail para esses dois profissionais no dia e somente Fernando Ramos respondeu.

<sup>4</sup> Fernanda, 34 anos, solteira, natural de Porto Alegre-RS. Concluiu a faculdade de jornalismo em 2007, no Centro de Ensino Unificado de Brasília (UNICEUB). Seu primeiro contato com a televisão ocorreu na capital federal quando fez seleção para a *Rádio Bras* onde ficou até o final da faculdade. Fernanda está há três anos na TVE e, desde 2014, apresenta o *Programa Nação*, voltado para as questões da negritude.

<sup>5</sup> Clarissa, 39 anos, solteira, natural de Porto Alegre –RS. Formada pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), há 14 anos. Ela iniciou sua carreira como estagiária na TVE. Depois de formada, trabalhou na *RBS TV*, no setor de produção. Atualmente, é concursada da TVE.

<sup>6</sup> Julieta, 53 anos, casada. formada há 29 anos pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Trabalha na *RBS TV*, de Rio Grande, há 28 anos, onde exerce a função de coordenadora da emissora e âncora do telejornal.

A partir daí, entramos em contato via *Facebook* com as profissionais. Obtivemos resposta de Fernanda Carvalho e Clarissa Lima. Com Julieta Amaral, o retorno da mensagem aconteceu via e-mail. A partir desse contato marcamos um encontro pessoal com Fernanda Carvalho, no dia 1º de abril de 2015, na Casa de Cultura Mario Quintana, em Porto Alegre. No mesmo dia também encontramos com Clarissa Lima, na sede da TVE. Com ambas as jornalistas, realizamos uma entrevista focalizada (GIL, 1999) para conhecer o trabalho de cada uma, suas trajetórias, dificuldades e barreiras enfrentadas no mercado de trabalho.

Já com Julieta Amaral, o contato foi realizado apenas por e-mail. Após essa primeira sondagem, o próximo passo constituiu na elaboração de uma entrevista estruturada. Este tipo de entrevista baseia-se na utilização de um questionário como instrumento de coleta de informações o que garante que a mesma pergunta será feita da mesma forma a todas as pessoas que forem pesquisadas. Gil (1999, p. 121) explica que “a entrevista [...] desenvolve-se a partir de uma relação fixa de perguntas, cuja ordem e redação permanece invariável para todos os entrevistados”.

Dessa forma, o questionário foi elaborado com 21 questões, sendo algumas de caráter objetivo e outras de caráter subjetivo. As perguntas foram enviadas por e-mail, no dia 27 de abril de 2015. As questões foram pensadas com o intuito de contemplar as questões relativas a gênero, raça e profissão. Optamos por trabalhar a análise dos dados em duas seções: uma relativa à relação entre Profissão e gênero, e outra referente à relação Profissão e raça negra. Importante salientar que a divulgação das entrevistas foi autorizada pelas entrevistadas.

## Profissão e gênero

Primeiramente buscamos compreender os motivos que as levaram a escolher o jornalismo como profissão. As jornalistas responderam que o interesse surgiu a partir de gostos específicos, como por exemplo, a leitura e a escrita.

Eu digo para as pessoas que eu nasci jornalista, eu era uma criança que brincava com microfone. Eu lembro que teve uma vez que eu escrevi uma redação e a professora cha-

mou meu pai na escola para dizer para ele não ficar me ajudando a fazer redação, que era para eu fazer sozinha. A faculdade de jornalismo eu fui fazer para testar se era isso mesmo que eu queria, e eu me apaixonei (FERNANDA CARVALHO, entrevista, 2015).

Eu sempre gostei dessa questão de interlocução com as pessoas, e claro que a comunicação te facilita em várias coisas. Eu lembro que no colégio eu fiz um jornalzinho. Eu escolhi o jornalismo não foi por uma questão ideológica, tipo para denunciar a pobreza do mundo ou para denunciar o racismo, eu escolhi o jornalismo por ser um lugar onde eu pudesse falar (CLARISSA LIMA, entrevista, 2015).

Eu tinha fascínio pela notícia. A opção veio aos 18 anos. Foi minha primeira opção no vestibular, estar perto da informação, do novo, da descoberta da possibilidade de contar várias histórias, de influenciar nas histórias da cidade, de cada pessoa (JULIETA AMARAL, entrevista, 2015).

Em seguida, questionamos se a TV reflete a sociedade atual.

Hoje, nós temos negros no ensino superior, juízes, e uma família toda numa classe média, mas a TV reflete o contrário, ela não dá o contraponto. Se a gente mostrar o contraponto, esse lado ruim vai ser como uma denúncia. Eu queria ver numa novela o contrário, o outro lado, não mostrando o estereótipo (FERNANDA CARVALHO, entrevista, 2015).

A TV aberta, por exemplo, reflete aquilo que as pessoas querem ver, que é gente bonita, rica, feliz, branca, e muito estereótipo do negro, pobre, mas que é bom, da branca bonita que é má, quando caráter não tem nada a ver com cor e realidade social. Mas eu acho que a TV mostra aquilo que a nossa fantasia e imaginário sonha. Mas a reflexão, eu ainda acho que as TVs públicas estão à frente das TVs abertas nesse quesito, pelo fato de não ter uma dívida com seus anunciantes (CLARISSA LIMA, entrevista, 2015).

A TV descobre personagens, conta grandes histórias, relatam as dificuldades, os grandes exemplos, as atitudes de relevância que podem contribuir para a comunidade. Hoje, o jornalismo tem um novo perfil, o principal foco são as pessoas. Retratar a sociedade como um todo é difícil, mas as pessoas conseguem se encontrar entre os personagens que a TV

apresenta hoje (JULIETA AMARAL, entrevista, 2015).

A partir das respostas podemos constatar que elas divergem em alguns aspectos. Uma questão é o fato da TV, aberta, refletir aquilo que grande parte da sociedade quer ver. Duas entrevistadas acreditam que sim, e uma acredita que não. No caso das TVs privadas, isso não acontece. Mas podemos salientar nas respostas, o fato de que a TV impõe padrões de beleza e estereótipos sobre o que é belo ou não. Fica claro, assim, que as profissionais percebem o negro retratado como um ser inferior diante das outras etnias. Fato esse, explicado por Ribeiro (2004) ao citar que as oportunidades para os negros (as) não são as mesmas que as dos brancos.

Como forma de observarmos a oportunidade que é dada para as profissionais negras nas emissoras gaúchas de televisão, perguntamos se elas já haviam trabalhado em outras emissoras. As respostas foram as seguintes:

Sim, só na TVE, as outras oportunidades que eu tive foi de estágio, e eu fiz em rádio não em TV (FERNANDA CARVALHO, entrevista, 2015).

Eu trabalhei na TV Web da Prefeitura de Porto Alegre, e agora na TVE (CLARISSA LIMA, entrevista, 2015).

Eu sou uma jornalista que começou em jornais impressos passei pelo rádio no mesmo período e, fui selecionada para a televisão. São 28 anos de RBS TV Rio Grande. Nunca passei por outra seleção para TV. Antes da RBS TV trabalhei como correspondente do jornal Correio do Povo de Porto Alegre (JULIETA AMARAL, entrevista, 2015).

Em relação ao processo de seleção para conseguir as vagas nas atuais emissoras em que atuam, Clarissa conta que participou de um concurso, já que a TVE é uma emissora pública que realiza triagem para contratação de novos profissionais. Nesse concurso são estabelecidos direitos como salário, baseado no piso estadual dos jornalistas, além de horas de trabalho. Fernanda relata que não participou de seleção, e conseguiu a vaga para apresentar um programa na emissora a partir de um blog sobre negritude que escrevia. Através do blog ficou conhecida no Movimento Negro do Rio Grande do Sul, no qual também estava a diretora do atual programa que

apresenta. E assim, foi convidada a trabalhar. Julieta também foi convidada para trabalhar como repórter da emissora, devido ao trabalho realizado em jornais impressos da cidade onde trabalha.

Ao questionarmos sobre a inserção da mulher no mercado de trabalho, principalmente no jornalismo, identificamos que as percepções das entrevistadas corroboram com dados revelados pelo levantamento bibliográfico. Ficou claro que esse processo aconteceu gradativamente e, através de preconceitos (CASADEI, 2011).

Acho que para algumas áreas ainda é mais difícil para nós, sim. Dentro da TV, diante da tela até não vejo tanto isso porque é comum vermos mulheres como âncoras, repórteres e apresentadoras, mas ainda vejo muito preconceito nos cargos de chefia. (FERNANDA CARVALHO, entrevista, 2015).

Considero que isso deveria ser assunto do passado, mas as estatísticas provam o contrário. No meu ponto de vista as mulheres estão disputando esse mercado e condições iguais aos homens, mostrando conhecimento, capacitação e qualificação (JULIETA AMARAL, entrevista, 2015).

Também questionamos sobre um ponto fundamental: quais as barreiras que as mulheres enfrentam no mercado e trabalho e que ações podem ser feitas para mudar essa situação? Para Fernanda, mesmo as mulheres que não possuem marido e filhos enfrentam esse preconceito. A jornalista, que é solteira e mora sozinha, percebe que esse é um dos motivos que levam os chefes a acreditar que elas teriam dia disponível para trabalhar, já que não teriam preocupações externas. No caso dos homens, isso não é observado.

E quem disse que também não tenho outras responsabilidades só porque não tenho filhos? E para as casadas e com filhos também é complicado porque as vejo fazendo jornadas duplas, triplas, enquanto a maioria dos homens acaba tendo apenas que buscar o filho no colégio, e olhe lá. Acho que a mudança vai levar muito tempo e tem que vir de base, temos que desconstruir isso de “trabalho de homem” e “trabalho de mulher”. Essa desconstrução vai levar tempo, mas acho que esse é o caminho para igualar as oportunidades e, depois disso, os salários (FERNANDA CARVALHO, entrevista, 2015).

A mulher que planeja constituir uma família, que planeja ter um filho ainda é trocada por um homem que não teria o mesmo comprometimento, pensam algumas empresas. Em um país machista ainda há o entendimento de que o homem está mais capacitado (JULIETA AMARAL, entrevista, 2015).

Procuramos compreender, ainda, a visão delas a respeito da atuação feminina no telejornalismo. As respostas se equivaleram e elas destacaram a inserção das mulheres no jornalismo esportivo, editoria que antes era ocupada pelos homens. Para elas, o jornalismo é considerado uma das profissões mais igualitárias nos dias atuais. Percepção essa, corroborada a partir da pesquisa “Perfil do jornalista brasileiro”, já mencionada anteriormente. Mas a igualdade entre homens e mulheres ganha um obstáculo em relação a cargos de chefia.

No jornalismo acho que algumas barreiras já foram quebradas. Mas, se observarmos os editores-chefe, diretores e demais cargos de chefia, esses ainda são dominados por homens. Por isso acredito que a coisa venha da base. Com o ganho do espaço nessas áreas, entre tantas outras, naturalmente teremos mais mulheres nas direções daqui um tempo (FERNANDA CARVALHO, entrevista, 2015).

Hoje, as grandes redações estão divididas entre homens e mulheres. Um grande exemplo é o esporte. Um campo que era só dos homens, hoje, têm mulheres também como grandes estrelas, mas vale acrescentar que ainda precisamos de narradoras esportivas. Na TV, homens e mulheres dividem bancadas, os melhores comentaristas econômicos, hoje, são mulheres” (JULIETA AMARAL, entrevista, 2015).

Encerrando o item sobre profissão e gênero, questionamos se as jornalistas acreditam em uma igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e o que ainda precisa ser feito para que esse patamar seja atingido. As percepções são divergentes. Duas acreditam que não há igualdade. Já Julieta Amaral, considera que sim, principalmente pelo fato do Brasil já ter sido comandado por uma mulher, ou seja, uma grande conquista na igualdade entre os gêneros. Para Fernanda, a igualdade será atingida por meio da educação, só assim serão desfeitos os pré-conceitos impostos pela sociedade. Julieta

acredita que a tomada de iniciativa é fundamental para a igualdade, pois as oportunidades que são dadas para homens e mulheres são as mesmas, no entanto, necessitam se impor.

### **Profissão e raça negra**

As consultas bibliográficas mostraram que o negro é representado na televisão como um ser inferior as demais etnias. Encontrar negros atuando como motoristas, empregadas domésticas ou babás, são comuns nas telenovelas brasileiras. No jornalismo, isso não é diferente, e a inserção do negro como jornalista em bancada e como repórter aconteceu gradativamente. A seguir, apresentamos as visões das jornalistas sobre a representação do negro na televisão.

Eu acho que a mídia hoje em dia, estereotipa muito. Eu acho isso muito complicado porque, às vezes, isso se confunde com o espaço. Tem gente que diz: ah, que legal, temos quatro artistas negros na novela? Mas daí eu questiono: Eles estão fazendo o quê? Se eles estão ali reforçando o preconceito, eu não acho legal, então era melhor que não tivesse nenhum. (FERNANDA CARVALHO, entrevista, 2015).

O profissional precisa ser definido pela qualificação, pela competência, disposição, comprometimento. Quando comecei a trabalhar algumas pessoas achavam que contratar um negro poderia ser uma grande sacada, uma novidade para dizer: olha, eu não tenho preconceito não. Na TV, o período que teve mais negros chegamos a dez profissionais, muito pouco comparando com o número que devem conquistar um diploma a cada ano. Hoje, ainda nos surpreendemos quando um negro aparece no vídeo. O negro ainda é a minoria (JULIETA AMARAL, entrevista, 2015).

Aqui a gente ainda tem um padrão, e quando tem negros na TV é para programas ligados a questões negras que eu acho extremamente válido. Eu como jornalista e negra posso falar de qualquer assunto, e eu acho que é isso que falta. (CLARISSA LIMA, entrevista, 2015).

O estereótipo ainda é um fator preponderante na televisão, e isso faz com que o preconceito e a inserção de mais negros sejam reforçados. As respostas são semelhantes e as jornalistas acreditam que os negros ainda são minoria na TV. Ao mesmo tempo, creem que esse

resultado pode mudar com o passar dos anos. Elas acreditam que a inserção dos negros nas universidades pode mostrar para a sociedade que sua capacidade intelectual é a mesma de uma pessoa de pele branca.

Outro questionamento diz respeito aos modos como percebem a atuação da mulher negra na televisão e se há vantagens ou desvantagens. As respostas foram as seguintes:

Eu acho que a vantagem seria essa, a gente está em um momento de que o mercado está percebendo que precisa abrir esse espaço para os negros e para todas as outras etnias. A desvantagem que eu vejo é a questão do estereótipo, eu estava até brincando esses dias que, hoje, eu virei a jornalista negra que trabalha na TV, parece que é meu primeiro nome, sabe. Eu acho que isso tem um lado bom e outro ruim. O lado bom é que quando dizem a jornalista negra Fernanda Carvalho, eu levo todos os negros gaúchos e brasileiros comigo, mas dependendo do contexto limita ainda mais eu que faço o Nação, um programa voltado para a história do negro. Eu acho que, às vezes, as pessoas pensam que tu só sabe falar daquilo dali, e acabam te chamando para falar sobre isso" (FERNANDA CARVALHO, entrevista, 2015).

Olha, hoje eu estou vivendo o meu melhor momento da minha vida. Eu posso te dizer que o fato de ser mulher, negra e trabalhar na televisão reflete muito mais na minha vida pessoal do que na minha vida profissional. Eu sei que vai chegar um momento e essa coisa de mulher negra vai cair por terra, e eu não vejo a hora que isso aconteça, pois já é um discurso antigo, eu não sou apenas uma mulher negra, eu sou uma profissional, e toda vez que se fala em mulher negra tu carrega todo um histórico ideológico (CLARISSA LIMA, entrevista, 2015).

No início minha família ouviu questionamentos como: ela vai ficar pouco tempo, não tem negro na TV, ou só vai entrar porque tá com o microfone da RBS, coisa desse tipo. Sempre respondi a altura. Algumas pessoas até questionam se você tem diploma ou não. Venci todos os obstáculos. Não me preocupei com aquela frase: você tem que fazer melhor que todo mundo porque você é negra. Sempre fiz e faço reportagens checando informações e ouvindo todos os lados, atuando como telespectador tentando adivinhar o que as pessoas

querem saber (JULIETA AMARAL, entrevista, 2015).

Mais uma vez o estereótipo é citado pelas jornalistas. O padrão criado por algumas emissoras faz com que os profissionais se adequem ao que elas exigem. O fato de serem negras é considerado, por muitos, o principal atributo. O desempenho profissional é deixado de lado, e o reconhecimento apenas pela cor da pele é destacado pelas profissionais. Algumas vezes, o espaço é conquistado apenas em programas que trabalham com a questão da negritude, sendo reconhecidas como especialistas de temas afrodescendentes. O que fica claro é a busca das três profissionais em mostrar seu trabalho, e o quanto são qualificadas para estar nos cargos que exercem.

Abordamos, também, a diferença no tratamento da jornalista mulher negra e branca, e se como elas percebem isso dentro das emissoras.

O principal motivo foi o meu cabelo, pois eu sempre usei ele natural. Então, na época eu tive uma dificuldade muito grande de trabalhar. Eles nunca me disseram tu nunca vai trabalhar porque o seu cabelo é assim. Mas me sugeriram que eu alisasse ou cortasse o cabelo, porque para o vídeo ficaria mais padrão. Se eu fosse branca e tivesse o cabelo assim, também iriam me dizer a mesma coisa. Não posso dizer que eles foram racistas, mas é uma característica minha, e eu nunca quis alisar meu cabelo, não é uma questão ideológica, é que eu não me gosto de cabelo liso, e depois acabou virando meio que uma bandeira, sempre teve a questão que eu uso meu cabelo por uma questão política e ideológica, não é uma questão simplesmente estética e de vaidade, eu não tenho nada contra as mulheres negras que alisem o cabelo, eu não aliso porque eu não gosto, e daí eu tive esse pequeno episódio que pode ser considerado mais marcante (CLARISSA LIMA, entrevista, 2015).

Outro aspecto abordado refere-se ao preconceito por parte dos entrevistados e fontes. Enquanto duas afirmam que não sofreram preconceito, Fernanda revela que nunca foi destrutada, mas, algumas vezes, a produtora do programa que ela apresenta, é confundida e tomada como apresentadora. A jornalista também revela que as pessoas se surpreendem quando sabem que

ela é a apresentadora. Desse modo, inferimos o quanto está enraizada a questão do negro como um ser inferior, que não pode desempenhar atividades com visibilidade.

Ao serem questionadas sobre tratamentos diferenciados por parte das empresas que já atuaram, as repostas foram as mesmas, ou seja, nunca foram tratadas com diferença. Duas jornalistas, no entanto, citam que essa distinção é notada fora da emissora onde trabalham, por parte do público. A dificuldade acrescentada por uma delas foi a de conseguir chegar a atuar na televisão.

Em relação às Políticas Públicas, as três entrevistadas acreditam que a cota é um meio essencial para que o negro consiga ocupar mais espaços. As cotas são percebidas como uma forma de conseguir a igualdade, ou se não, chegar perto dela.

Para as entrevistadas a falta de mais profissionais negros no telejornalismo é preocupante, pois ainda são minorias. Elas destacam o genocídio como um fator e, também, a não valorização de sua cultura. Isso faz com que fortaleça o estereótipo que a sociedade coloca sobre o negro.

Acho que a situação não é nada boa! Não tenho dados, mas basta olhar para ver que não está nem perto de refletir os 53% da população brasileira. Além da falta de representatividade, isso acaba fazendo com que nossas demandas não sejam tratadas com a seriedade que merece. Vou te dar dois exemplos: um, que acho gravíssimo, é o genocídio negro não ser tratado com a seriedade que merece. Isso acontece porque, além de questões políticas, claro, dependemos da sensibilidade da maioria branca que está nas redações. E essa maioria branca não tem essa sensibilidade, de uma maneira geral. Outra que me chama muita atenção é quando vemos um crime de racismo ser divulgado, geralmente vemos o rosto da vítima, o negro, estampada. Quase nunca se prioriza o criminoso, como acontece na divulgação de outros crimes (FERNANDA CARVALHO, entrevista, 2015).

Para as entrevistadas, a estratégia de branqueamento acontece sim na televisão. Desde que eram crianças acabavam por negar suas origens, não propositalmente, mas sim, pelo que era apresentado na mídia. Fernanda Carvalho

lembra que, quando criança, queria ser uma das “paquitas” da apresentadora Xuxa, ser loira e ter o cabelo liso. Assim, ela poderia se sentir pertencente ao mesmo grupo que suas amigas de colégio.

De acordo com as profissionais, é comum vermos jornalistas negras (os) apenas falando sobre assuntos relacionados à negritude como, por exemplo, o carnaval e os movimentos sociais. Para elas, os negros devem se tornar protagonistas e exercer a profissão para falar de qualquer assunto.

Para finalizar, perguntamos se elas acreditam num futuro de igualdade entre todas as etnias.

Eu não luto por igualdade, eu luto para que as diferenças sejam respeitadas, a nossa história foi diferente, a gente não chegou no Brasil da mesma forma que todo mundo chegou, a nossa luta é diferente, eu luto para que respeitem as nossas diferenças. Se a gente conseguir isso, é um grande passo que foi dado. (FERNANDA CARVALHO, entrevista, 2015).

Ser negro no Brasil hoje é muito mais um posicionamento político e ideológico e social do que de tom de pele. Se tu fores analisar de um ponto de vista biológico, ninguém é totalmente branco ou negro. E no Brasil, o simples fato de tu não teres a pele clara, já é motivo para tu seres discriminado. Mas o que é ser mestiço no Brasil é aquele negro que teve uma mistura com o branco, mas que é discriminado de qualquer forma. Não é à toa que na época da escravidão tinham o movimento dos mulatos, que não eram nem branco nem negro, mas eram discriminados pelos brancos e negros de qualquer jeito. E se tu fores pesquisar as pessoas menos favorecidas no Brasil são negros e mulatos (CLARISSA LIMA, entrevista, 2015).

Eu acredito que a negação aconteça por partes de alguns, justamente por essa falta de representação negra na televisão. A partir do momento que essa situação mudar, a igualdade entre as etnias pode acontecer (JULIETA AMARAL, entrevista, 2015).

Diante das respostas percebemos que as entrevistadas acreditam, em partes, num futuro igualitário. Para Fernanda, a igualdade entre as etnias está no entendimento de aceitar as diferenças de cada um, as características culturais que definem cada etnia. Já, Julieta Amaral,

acredita que quanto mais representações negras tivermos na televisão, por exemplo, mais a população negra vai se autoconhecer como cidadão, e assim, acabar tendo uma igualdade entre as etnias. Para Clarissa Lima, a discriminação com o negro é um reflexo do que foi construído em relação à imagem do negro. A igualdade, para ela, só vai acontecer quando essa representação da imagem do negro mudar perante a sociedade.

### Considerações finais

O número de jornalistas negras não é muito expressivo. Das emissoras pesquisadas, apenas duas apresentam profissionais como repórteres ou apresentadoras. Um número pequeno diante da quantidade de jornalistas brancas vistas nas bancadas de telejornais.

Assim, inferimos que a inserção de jornalistas negras no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul ainda ocorre gradativamente. A partir das entrevistas com Fernanda Carvalho, Clarissa Lima e Julieta Amaral verificamos que, assim como as demais jornalistas negras em destaque na televisão brasileira, muitas dificuldades foram encontradas por elas para conseguirem atuar no mercado de trabalho.

Um aspecto que merece atenção diz respeito ao estereótipo exigido pelas emissoras. O relato de Clarissa Lima sobre pedido feito pela emissora para que alisasse o cabelo, comprova que há sim uma padronização de beleza exigida pela TV. As jornalistas negras podem ser vistas como apresentadoras e repórteres quando há programas temáticos, que abordam temas da cultura e identidade. Repórteres de telejornais são mais raros. As jornalistas também percebem uma falta de reconhecimento de sua profissão. Ambas revelaram o interesse em ser reconhecidas pelo papel que desempenham na profissão de jornalistas, assim como as demais profissionais da área. Há competências para abordar sobre qualquer assunto, não somente sobre carnaval e cultura negra.

Para que as mulheres negras consigam ocupar cada vez mais espaço na televisão, e assim se tornar visível, as jornalistas acrescentam que é necessária a inserção em todas as áreas do telejornalismo, buscar por mais espaços, e mostrar que possuem as mesmas qualificações das demais jornalistas com etnias diferentes das suas.

No Rio Grande do Sul, a falta de profissionais também pode ser justificada pelo fato do estado ter sido colonizado por descendentes europeus. O negro no estado soma 11%, segundo dados do IBGE. Para as jornalistas, esse fator não é determinante. Segundo Clarissa, além da porcentagem de negros no estado ser menor que a de brancos, ela afirma que não pode ser um fator que justifique a ausência no telejornalismo gaúcho, já que não podemos saber quantos cursaram jornalismo ou querem cursar, e quem vai seguir carreira de repórter televisivo. Para ela, esse número não pode ser levado em conta, mas sim fatores como as oportunidades que as emissoras proporcionam para os negros.

Sabemos que já ocorreram muitos avanços, mas ainda é preciso que mais profissionais sejam vistas em destaque, atuando em diferentes cargos, e não sendo estereotipada como “a jornalista negra”, mas sim, como a profissional que teve a mesma formação dos demais jornalistas e que tem a mesma capacidade intelectual dos outros colegas de profissão.

Diante disso, consideramos que o espaço dado a elas é baixo, e para mudar essa situação, a iniciativa principal deve partir das próprias jornalistas que necessitam buscar por mais espaços, e, principalmente, mostrar que a qualidade profissional não depende da cor de pele, mas sim, do interesse no aprendizado.

## Referências

- ALEXANDRINO, Viviane. **A mulher no jornalismo esportivo**: análise da participação feminina no telejornalismo brasileiro. 67 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade Cristo Rei, Cornélio Procópio, Paraná, 2011.
- ARAÚJO, Joel. **A negação do Brasil**. O negro na telenovela brasileira. 2ª edição. Senac: São Paulo, 2004.
- BARBOSA, Wilson. **Cultura Negra e dominação**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2002.
- BASTHI, Angélica. **Guia para jornalistas sobre Gênero, Raça e Etnia**. Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (Fundo de Alcance dos Objetivos do Milênio), 2011. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/01/guia\\_jornalistas.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/01/guia_jornalistas.pdf). Acesso em: 30 de mai. 2015.
- CASADEI, Eliza. **A inserção das mulheres no jornalismo e a imprensa alternativa**: primeiras experiências do final do século XIX. In: Revista Alteior, v. 3, n. 1, jan-jun. 2011.
- DIAS, Francine. **A Representação da Mulher Negra como Âncora no Telejornalismo do Rio Grande do Sul**: RBS TV. 79f... Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas – RS, 2014.
- DINIZ, Maria Lúcia. **Estereótipo na mídia**: doxa ou ruptura. 3º Jornada multidisciplinar O Futuro: continuidade/ruptura. UNESP/Bauru, 2000. Disponível em: [http://www4.faac.unesp.br/posgraduacao/comunicacao/textos/MDiniz\\_T001.pdf](http://www4.faac.unesp.br/posgraduacao/comunicacao/textos/MDiniz_T001.pdf). Acesso em: 31 de mai. 2015.
- DUARTE, Jorge. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- LOURENÇO, Mikelane Everllyn. **Representação Social do Negro na Telenovela “Da Cor do Pecado”**. 57f... Trabalho de Conclusão de Curso – Centro de Ensino Superior do Ceará, Fortaleza – CE, 2013.
- ORMANEZE, Fabiano. **Pioneiras, mas não feministas**. A trajetória das primeiras mulheres na imprensa campeira. In: 9º Encontro Nacional de História da Mídia, 2013. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/9o-encontro-2013/artigos/gt-historia-da-midia-imprensa/pioneiras-mas-nao-feministas-a-trajetoria-das-primeiras-mulheres-na-imprensa-campineira>. Acesso em: 15 de mar.2015.
- RAMOS, Helena Regina de Paiva. **Mulheres Jornalistas: a grande invasão**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo e Fundação Cásper Líbero, 2010.
- RIBEIRO, Glaucy Meyre de Oliveira. **Democracia racial e telejornalismo**: O negro no mercado de trabalho audiovisual. Juiz de Fora: UFJF; Facom, 1. sem. 2004. Projeto Experimental do Curso de Comunicação Social. Disponível em: <http://www.ufjf.br/facom/files/2013/04/GLAUCYMEYREDEOLIVEIRARIBEIRO.pdf>Acesso em: 12 de mai. 2015.
- SILVA, Antonio Carlos Arruda. **Questões legais e racismo na história do Brasil**. São Paulo: Edusp/ Educação Ciência, 1996.
- WINCH, Rafael; ESCOBAR, Giane. **Os lugares da mulher negra na publicidade brasileira**. In: Cadernos de Comunicação, v.16, n.2, Jul-dez. 2012.

## Neutralidade técnica e gestão: o dilema em empreendimentos sociais

### Technical Neutrality and Management: the dilemma in social enterprises

Rafael Rodrigo Mueller\*  
Valeska Nahas Guimarães\*\*  
Miguelangelo Gianezini\*\*\*

**Resumo:** Este artigo discute os resultados de uma pesquisa realizada na região central do estado do Paraná em cooperativas de trabalho do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Definimos como principal objetivo analisar as implicações sócio-organizacionais da neutralidade técnica para a gestão de cooperativas localizadas em Laranjeiras do Sul, estado do Paraná. Nesse estudo, o planejamento estratégico foi analisado como uma tecnologia de gestão, ou seja, como uma das possibilidades de expressão da tecnologia. A metodologia privilegiou a aplicação de entrevistas semiestruturadas, a observação participante e a análise documental. As conclusões do estudo indicam que a mera adequação da técnica aos fins estabelecidos não é suficiente para uma compreensão das reais implicações da utilização da tecnologia de gestão empregada no ambiente das cooperativas de trabalho pesquisadas, que são organizações coletivistas, teoricamente autogeridas pelos trabalhadores.

**Palavras-chave:** Neutralidade Técnica. Planejamento Estratégico. Cooperativas de Trabalho.

**Abstract:** This article analyzes the results of a qualitative survey carried out in the central region of the state of Paraná in workers cooperatives from the Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). The main goal of this research was to analyze the social and organizational effects of technical neutrality for management of the cooperatives from the Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, located in Laranjeiras do Sul, State of Parana. In this study, strategic planning was analyzed as a managerial technology, i.e. as one of the possibilities expression of technology. The methodology was focused on the conduction of semi-structured

---

\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE). Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Mestrado em Educação pela UFSC. Graduação em Administração pela Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB E-mail: rrmueller@unesc.net

\*\* Professora colaboradora aposentada da Universidade Federal de Santa Catarina -UFSC. Pesquisadora do Laboratório de Educação no Campo e Reforma Agrária -LECERA/CCA/UFSC. Doutorado e Mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Graduação em Administração pela UFSC. Capacitação em Pesquisa Aplicada na Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa. E-mail: valeska-kenaz@hotmail.com.

\*\*\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC). Pós-doutor pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. Doutor em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS. Graduação em Administração pela Universidade Católica de Brasília, UCB/DF. Graduação em Ciências Sociais pela Fundação Universidade Regional de Blumenau, FURB. E-mail: miguelangelo@unesc.net

interviews, participant observation and document analysis. The findings indicate that a mere 'adjustment' of the technique to the purposes established, is not enough for an understanding of the real implications of the use of management technology employed in the organizational environment of the hereby surveyed cooperatives, which are collective organization, theoretically self-managed by the workers.

**Keywords:** Technical Neutrality. Strategic Planning. Work Cooperatives

Recebido em: 11/09/2017. Aceito em: 08/03/2018

## Introdução

Este artigo relata uma experiência de pesquisa realizada nas Cooperativas de Trabalho do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - MST localizadas na região central do estado do Paraná, mais precisamente na cidade de Laranjeiras do Sul. O contexto pesquisado teve por base a otimização da gestão, promovida por meio do planejamento estratégico, demandada pelas Cooperativas do MST, tendo como elemento determinante a experiência das cooperativas vinculadas às cooperativas de Mondragón do País Basco, Espanha. Essas cooperativas são consideradas referências internacionais por reunirem competitividade e inovação com cooperativismo e autogestão e são descritas na literatura como exemplos de gestão inovadora, eficiente e intercooperativa (AZEVEDO; GITAHY, 2009; KASHMIR, 2007). O complexo de cooperativas Mondragón reúne 120 empresas dos mais diversos ramos produtivos com mais de 100 mil trabalhadores que constituem a *Mondragón Corporación Cooperativa - MCC*, o sétimo grupo econômico da Espanha.

O interesse em estudar o caso da parceria estabelecida entre as Cooperativas do MST da região de Laranjeiras do Sul e a Mondragón Corporación Cooperativa ocorreu em 2004. A parceria estabelecida entre esses dois movimentos foi possível em virtude das similitudes e diferenças entre eles.

A problemática que levantamos em torno da parceria teve como eixo central a relação que se estabelece entre as tecnologias de gestão (das quais destacamos o planejamento estratégico), a neutralidade técnica associada, bem como o caráter diferenciado, coletivista e autogestionário das cooperativas do MST.

Decorre daí o objetivo central da pesquisa, qual seja: analisar as implicações sócio-organizacionais da neutralidade técnica para o planejamento estratégico dessas cooperativas, considerando-se a utilização de tecnologias de gestão por essas organizações coletivistas.

O questionamento acerca da racionalidade técnica parte do pressuposto que ela se objetiva não só por meio dos instrumentos necessários para a produção em geral, mas também pelo conjunto de métodos e técnicas que compõem dialeticamente a tecnologia em si. Neste caso, a racionalidade humana está presente tanto no ato de produzir instrumentos (artefatos tecnológicos) necessários para a transformação da natureza, como nos métodos e técnicas que compõem a estrutura da ação racionalmente intencionada. Conforme Vieira Pinto (2005, p. 131) "a produção tem de ser pensada, antes de ser consumada". Sendo assim, o ato de projetar (ou a prévia ideiação), como base fundamental para a constituição da racionalidade técnica, possibilita desenvolver a análise do planejamento enquanto uma técnica necessária para a organização da produção e dos processos de trabalho nas organizações.

## A tecnologia e as suas multidimensões

Ao analisarmos qualquer manifestação da tecnologia, seja ela física ou de gestão, torna-se imprescindível compreender as suas multidimensões de acordo com uma perspectiva não determinista de análise. Dessa forma, o que se deseja enfatizar nesse texto, corroborando com Guimarães (1995), é que a análise da tecnologia de gestão<sup>1</sup> em questão (o plano de gestão e a

<sup>1</sup> Compreendemos como tecnologias de gestão um conjunto de métodos e técnicas de organização e controle do trabalho que atua em nível objetivo (comportamental) e subjetivo (ideológico), da força de trabalho no intuito de intensificar e reduzir o tempo de

metodologia do planejamento estratégico) não pode ser descolada de uma avaliação multidimensional que extrapola a análise reducionista custo/benefício, sob a ótica tecno-econômica, exigindo uma interpretação histórica, política e sociocultural do fenômeno estudado, no caso, a relação meio/fins ou a 'adequação técnica' e as cooperativas de trabalho, que são organizações coletivistas.

Em contraposição às interpretações que insistem em conceituar a tecnologia de um modo excessivamente simplista como uma categoria neutra e amorfa, desprovida de intencionalidade, numa perspectiva a-histórica, defendemos uma interpretação materialista histórica e multidimensional, onde se destacam as formas que a tecnologia assume e o modo segundo o qual é produzida (MARX, 1980; RATTNER, 1982, NOBLE, 1986; FIGUEIREDO, 1989; FARIA, 1992).

Para Figueiredo (1989) basta observar a heterogeneidade de criação de tecnologias, a diversidade nas suas aplicações e os efeitos contraditórios que uma mesma tecnologia pode causar, em condições e em contextos específicos, para compreender que existem múltiplas dimensões envolvidas, as quais se interconectam. A autora destaca quatro dimensões: a econômica, a científica, a política, a ideológica. Acrescentamos a dimensão cultural, sugerida por Guimarães (1995), apoiada em Pacey (1990).

No capitalismo, a dimensão mais evidenciada é, sem dúvida, a econômica, porém, as interpretações acerca do papel da tecnologia sobre o crescimento econômico, o processo de acumulação, o mercado de trabalho e outras variáveis macro e microeconômicas não são congruentes e dependem da corrente ou escola de pensamento econômico que a analisa.

Como destaca Figueiredo (1989, p. 16), "a dimensão econômica da tecnologia [...] torna-se mais complexa à medida que se incrementam as inovações na atividade econômica, ao mesmo tempo que torna mais evidentes suas interconexões com outras dimensões".

A dimensão científica se refere, fundamentalmente, ao fato da tecnologia estar intimamente

associada com o desenvolvimento científico, pois "o arcabouço teórico-conceitual que possibilita a captação científica da realidade, a pesquisa e a produção de novas tecnologias são intimamente relacionados, complementando-se mutuamente, mas não se substituindo entre si" (FIGUEIREDO, 1989, p.17). Isto significa que as possibilidades de desenvolvimento tecnológico estão limitadas aos conhecimentos científicos, produzidos até um determinado momento. Porém, é importante ressaltar que nem sempre a história da ciência é a história da tecnologia: até a revolução comercial, ambas eram praticadas por classes sociais distintas e avançaram por caminhos também diferenciados.

Nas sociedades industrializadas observa-se que a interação entre Ciência e Tecnologia é profunda, apesar de permanecer o fato de que nem toda a busca de conhecimento científico se concretize em resultados práticos. Nesse aspecto, destaca-se a diferenciação estabelecida por Schumpeter (1985) entre invenção e inovação, pois a invenção, em si mesma, não tem dimensão econômica, restringindo-se à descoberta de novos princípios, tecnicamente viáveis; por sua vez, a inovação é a transformação da invenção em algo aceito comercialmente, com aplicação prática.

A terceira dimensão evidenciada por Figueiredo (1989), a dimensão ideológica da tecnologia, é muito pouco difundida, embora seja facilmente caracterizada quando se pretende apresentá-la "como um processo neutro, de domínio e de controle da natureza em benefício de todos" (FIGUEIREDO, 1989, p.18). Esta dimensão é destacada pelas forças dominantes que pretendem camuflar os seus reais interesses, associados à difusão de determinada tecnologia.

A pseudoneutralidade da tecnologia serve para manter o quadro de dominação, por exemplo, quando as nações do primeiro mundo procuram impor aos países periféricos determinadas tecnologias, como se fossem igualmente benéficas para todos. Esse quadro apresenta-se plenamente de acordo com a ideologia capitalista e com uma interpretação positivista da ciência. Essa ideologia tenta ocultar que não pode existir desenvolvimento autônomo da ciência e da tecnologia abstraído da sociedade. O caráter ideológico da tecnologia também se evidencia quando a questão econômica, associada aos

---

trabalho necessário para o ciclo de rotação do capital, processo imprescindível para a perpetuação do processo de valorização do valor. Nesse caso, as tecnologias de gestão são utilizadas consequentemente como ferramentas de contratendência à queda da taxa de lucro no modo de produção capitalista.

aspectos da competitividade, qualidade e produtividade industrial, tende a ocultar os verdadeiros motivos relacionados, por um lado, à valorização/acumulação do capital e, por outro, à exploração e ao controle da força de trabalho. Esta última motivação sub-reptícia é de importância fundamental para a seleção de um projeto tecnológico, conforme denunciaram Marx (1980), Marcuse (1982), Rattner (1982), Habermas (1984), Noble (1986), Braverman (1987) e Faria (1992).

De forma contundente, Rattner (1985, p.10) denuncia a dimensão ideológica ao afirmar que:

[...] a pretensa neutralidade da ciência e a instrumentalidade da tecnologia parecem ilusões, ou melhor, fazem parte do imaginário social da nossa época, em que se postula a expansão ilimitada da mestria racional, a qual, na realidade é uma pseudomestria [...] [em todo o mundo], onde os conhecimentos científicos-tecnológicos são postos a serviço da dominação, ainda que mantenham as sociedades precariamente unidas e coesas.

Das colocações acima depreende-se que as dimensões política e ideológica se encontram intimamente associadas, pois ambas tratam da questão da dominação, do poder e do controle sobre o trabalho. O caráter ideológico da tecnologia tenta encobrir o político, que acaba por reduzir o seu conteúdo emancipatório e libertador: “a tecnologia é ideologia na medida em que dissimula as relações de poder e a dominação política que conduzem o avanço tecnológico, dificultando, assim, a problematização dos próprios fundamentos do poder nas sociedades contemporâneas” (FIGUEIREDO, 1989, p.19).

A dimensão política coloca em causa o poder subjacente às tecnologias, pois é inegável, na sociedade contemporânea, que as nações ou organizações que controlam as novas tecnologias (de base microeletrônica ou não) detêm o poder e ampliam a sua esfera de dominação sobre quem não as controla (RATTNER, 1982; 1985).

Em Marx observamos a convergência entre as dimensões política e a econômica quando o autor defende que a tecnologia é um instrumento de acumulação do capital, a sua mais poderosa alavanca de acumulação, que tem como objetivo o aumento da produtividade do trabalho, proporcionando a redução do tempo efetivamente necessário à produção das mercadorias e,

consequentemente, gerando mais-valia relativa (MARX, 1980).

A observância das multidimensões da tecnologia remete-nos a uma visão de tecnologia omnilateral que se manifesta objetivamente em todos os planos da sociedade: econômico, científico, político-ideológico, educacional, cultural. Nesse caso, não há como conceber a apropriação tecnológica unilateralmente, pois o recorte não corresponde diretamente à realidade posta, muito menos sem as devidas mediações necessárias entre os seus diversos elementos constituintes, no que concerne uma perspectiva totalitária acerca da tecnologia. Apoiamo-nos em Marx para compreender o desenvolvimento tecnológico, o que diferencia tal proposição das demais, ditas marxistas, nas quais comumente se imputa a este autor um determinismo tecnológico inerentemente antidialético, fato que por si só desautorizaria qualquer relação com o referencial marxiano<sup>2</sup>.

Para compreendermos a apropriação de tecnologia em suas dimensões política e socioeconômica em contextos distintos, consideramos necessária a exposição do universo no qual esta pesquisa se insere a partir da descrição das organizações envolvidas nesta, quais sejam, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e a *Mondragon Corporación Cooperativa* (MCC).

### **MCC e MST: a concreta manifestação da organização dos trabalhadores e sua parceria**

A Corporação de Cooperativas de Mondragon (*Mondragon Corporación Cooperativa* – MCC, doravante) é fruto do movimento cooperativo fundado em 1956, em Arrasate, na região de Gipuzkoa - Mondragon, extremo norte da Espanha e centro do País Basco. Importante ressaltar que Arrasate, naquele momento, com uma população de sete mil habitantes, sofria as custosas consequências da guerra civil espanhola: o nível elevado de desemprego agravava a condição de extrema pobreza à qual a população fora submetida.

<sup>2</sup> Para maior aprofundamento da crítica ao determinismo tecnológico marxista, que possui adeptos tanto de dentro do marxismo quanto de críticos, ver o item 1.2 da obra de Rosenberg (2006).

A MCC é uma entidade empresarial socioeconômica baseada na produção, comercialização e distribuição de bens e serviços. Baseia sua atuação nos princípios cooperativos e na forte intercooperação entre as suas diversas instituições. No seu aspecto organizacional, a corporação está estruturada em quatro áreas fundamentais: Finanças, Indústria, Distribuição e Conhecimento. Seus organismos sociais e diretivos básicos são compostos pelo Congresso Cooperativo, pela Comissão Permanente e pelo Conselho Geral. Além disso, o Conselho Geral elege democraticamente auditores para fiscalizar a aplicação correta das regras adotadas (AZEVEDO; GITAHY, 2009).

O grupo conta com mais de 220 empresas cooperativas e filiais, quatro fundações, oito entidades de cobertura e onze empresas de serviço internacional (encontra-se distribuída por todo solo espanhol e em diversos países estrangeiros). Possui em torno de 40.000 cooperados, mais de 80.000 funcionários e cerca de 9.000 estudantes matriculados na universidade da Corporação.

Os dez princípios fundadores subjacentes de cooperação da MCC dizem respeito, basicamente: à entrada aberta de membros, à estruturação democrática da organização e à gestão participativa dos membros, à soberania do trabalho e à natureza subordinada e instrumental do capital, à solidariedade, à intercooperação, à transformação social, à universalidade e à educação.

A participação social é estabelecida pela atribuição de um voto para cada membro das cooperativas de trabalhadores nas Assembleias Gerais. Dessa forma, não se considera: o aporte de capital de que cada sócio realizou, o cargo ocupado, o tempo de serviço e a dedicação à empresa. No entanto, é importante ressaltar que o reconhecimento efetivo desses direitos não implica necessariamente o exercício permanente da democracia plena, uma vez que há uma ampla delegação de poder e de diferentes graus de conhecimento necessário às tomadas de decisão (AZEVEDO; GITAHY, 2009).

Do outro lado do Atlântico, há o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), um movimento presente em todos os estados brasileiros que reivindica, dentre outras dimensões políticas, a reforma agrária no país.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - MST foi fundado em 1984, mas esse ano é apenas um marco na consolidação de um processo que havia começado em 1979. Hodiernamente, o MST está organizado em 24 estados, nas cinco regiões do país, e estima-se que cerca de 350 mil famílias conquistaram a terra por meio da luta e da organização dos trabalhadores rurais. “Mesmo depois de assentadas, estas famílias permanecem organizadas no MST, pois a conquista da terra é apenas o primeiro passo para a realização da Reforma Agrária”<sup>3</sup>.

O MST transcende a idéia de reforma agrária como mera institucionalização de lotes de terra para famílias carentes, e luta também por infra-estrutura para os assentamentos, crédito, educação, assistência técnica e uma série de fatores que se fazem necessários para a manutenção do homem no campo com dignidade e qualidade de vida (MUÑOZ; NODARI; ZANELLA, 2006, p. 02).

Visando propiciar a participação de todos os integrantes nessas lutas, o movimento é organizado em setores e núcleos de base, e todo integrante deve estar vinculado a um setor e a um núcleo. Os núcleos de base são os grupos nos quais os componentes discutem e deliberam acerca de todos os problemas do assentamento/acampamento do qual fazem parte. Cada núcleo é composto por um número determinado de famílias. Em cada núcleo são eleitos dois representantes (obrigatoriamente um homem e uma mulher) que, periodicamente, se reúnem com representantes de outros núcleos de uma determinada região para discutir assuntos referentes ao movimento e o contexto político e econômico do país. A mesma lógica é seguida para os demais níveis (representação estadual e nacional).

Há diversos setores dentro de cada assentamento/acampamento, mas alguns estão presentes em todos, quais sejam: o setor de saúde, o setor de educação, o setor de comunicação, o setor de infraestrutura e a brigada<sup>4</sup>. Norteando as atividades propostas pelos setores estão os

<sup>3</sup> Disponível em [www.mst.org.br](http://www.mst.org.br) acesso em 5 de dezembro de 2017.

<sup>4</sup> Na organicidade do Movimento as brigadas são formadas por 200 ou 500 famílias.

três eixos de atuação, a saber: articulação com a sociedade, massificação e fortalecimento dos assentamentos. A formação de cooperativas é entendida como um instrumento de fortalecimento dos assentamentos e por utilizarem os pressupostos da autogestão, democratizam as relações de produção (MUÑOZ; NODARI; ZANELLA, 2006).

Dois princípios regem a cooperação agrícola no movimento: 1) a necessidade comanda a vontade - são as condições objetivas e não as vontades individuais dos assentados que comandam o avanço da cooperação; 2) a gestão democrática - todos os membros participam e se responsabilizam pelo coletivo. Considerando esses princípios, Muñoz, Nodari e Zanella (2006, p. 02) apontam para os resultados positivos da cooperação no interior do Movimento. Nas palavras dos autores:

Com o bom desempenho de alguns assentamentos, inúmeros setores da sociedade veem-se defronte de uma realidade que não condiz com o convencional, ou seja, trabalhadores organizados produzindo e vivendo de forma coletiva, contrariando a lógica capitalista predominante e concretizando modelos alternativos de organização da sociedade.

A parceria estabelecida entre esses dois movimentos foi possível em virtude das semelhanças e das diferenças entre eles. A impossibilidade de vender a força de trabalho nos centros urbanos assim como a situação de despossuídos de um meio de produção essencial para quem vive com o resultado do trabalho agrícola, impulsionaram, respectivamente, bascos e brasileiros à organização de experiências coletivas específicas. Tratam-se, portanto, de manifestações particulares de resistência aos desdobramentos econômicos do movimento geral do sociometabolismo do capital. Enquanto particularização gestada dentro de um movimento universal, não poderiam destoar drasticamente em seus princípios, de modo que o cooperativismo, a autogestão e a educação, compõem o tripé que sustenta o desejo de construir melhores condições de (re) produção da vida.

A MCC encontra-se, atualmente, sob a coordenação da terceira geração de fundadores, tendo evoluído de uma prática cooperativista simples para um complexo de cooperativas com um processo de gestão caracteristicamente apoiado

na eficácia e no pragmatismo. Esse 'sucesso' do cooperativismo basco oportunizou a criação do Modelo Mondragon de Gestão, como destaca Kashmir (2007). Um modelo despido dos conflitos políticos internos em nome da eficácia e eficiência econômica.

Por outro lado, as experiências das Cooperativas ligadas ao MST parecem preservar os ideais, os princípios e as diretrizes do movimento cooperativista clássico e, em geral, seu processo de gestão ainda não alcançou um nível de desenvolvimento que permitisse aos empreendimentos uma expansão econômica segura (se é que isso seja possível, tendo em vista que essas cooperativas estão subsumidas ao sociometabolismo do capital, como discutiremos adiante).

As diferenças e semelhanças entre os movimentos parecem complementarem-se e servem de inspiração para o aprimoramento do que ambos consideram aspectos deficitários nas formas de organização construídas pelos trabalhadores nos dois países. Por exemplo, a capacidade do MST de congregar os trabalhadores e ser referência de movimento que busca efetuar alterações concretas nas relações sociais é o que o MCC busca apreender com a parceria. Por sua vez, o MST entende que a manutenção das reivindicações não se sustenta apenas pelo desejo, são necessárias experiências concretas que comprovem a capacidade de a articulação popular resultar em melhorias nas condições de vida dos integrantes do Movimento, assim, o Modelo Mondragón de Gestão pode ser uma alternativa. Eis o que justificou a aproximação do MST e do MCC por meio de uma parceria.

A parceria foi firmada entre a direção nacional do Movimento e algumas entidades que compõem o MCC, a Universidade e a Organização Mundukide. Ambas as instituições pertencem ao complexo de cooperativas, são financiadas pelos demais empreendimentos irmãos, mas possuem relativa autonomia para estabelecer parcerias de colaboração com outras organizações no continente europeu e fora dele.

Para iniciar a parceria, foi escolhida uma região territorial para ser a experiência piloto, a Região de Cantagalo, no centro-oeste do estado do Paraná, mais especificamente os assentamentos da zona de Laranjeiras. A escolha deve-se à peculiaridade da região, que pode ser resumida

em três pontos: 1) região historicamente de baixo desenvolvimento humano (IDH igual a 0,702) em 2010; 2) um histórico de experiências de cooperativismo do MST com resultados negativos para o conjunto dos assentados (na região estão assentadas cinco mil famílias); e, 3) recebe, atualmente, um investimento estatal oportuno, dentre o qual se destaca a instalação de uma universidade pública voltada para atender as demandas dos movimentos populares.<sup>5</sup>

Integrantes do MCC foram transferidos para a cidade de Laranjeiras do Sul e iniciaram o processo de assessoria técnica aos grupos ligados às cooperativas do MST da região. Esses foram os sujeitos da pesquisa, como relatamos no subitem a seguir.

### **Cooperativas de Trabalho e Tecnologias de Gestão: análise da articulação entre meios e fins**

Este estudo qualitativo de estrutura aberta configura-se como uma análise multicaso, na qual elementos semelhantes e distintos dos casos permitem compreender o fenômeno estudado: a relação entre a neutralidade técnica e a gestão de cooperativas. Nesse sentido, ambos os casos que compõem nosso *corpus* empírico completo, apesar de aparecerem como “uma constelação particular de forças sociais, políticas, econômicas e ideológicas” (TRAGTEMBERG, 2010, p. 43), se constituíram – pelo critério de saturação – como nosso universo de análise, permitindo, assim, a elaboração da generalização analítico-teórica (PIRES, 2010). Em suma, trata-se de uma pesquisa com estrutura aberta, na qual:

A generalização que o pesquisador faz é principalmente teórica ou analítica, porque ele passa diretamente do nível empírico ao nível teórico. Em uma pesquisa com uma estrutura aberta o pesquisador não se detém a apresentar seu *corpus* como uma amostra operacional de seu universo de análise. [...] é que seu objetivo final não o leva aqui a fazer uma generalização empírica, a partir de seu material, ao restante de seu universo de análise observado, antes de passar ao plano teórico (PIRES, 2010, p. 174).

É por meio de uma concepção materialista-histórica de apropriação da realidade, que possibilita a verificação dos nexos causais relacionados à tecnologia no âmbito da sociedade, em particular nas cooperativas de trabalho orientadas pela parceria MCC-MST, que analisaremos a apropriação tecnológica, mais propriamente uma tecnologia de gestão orientada ao planejamento estratégico, presente nas cooperativas de trabalho do MST contempladas em nossa pesquisa.

O nível empírico do qual partimos constitui-se das reflexões sobre as práticas da autogestão no MST e MCC realizadas pelos envolvidos com a experiência piloto no estado do Paraná. Para tanto, realizamos um estudo dos casos em que cooperados de Mondragón qualificaram cooperados do MST na região de Laranjeiras do Sul, no Paraná. Para a elaboração do estudo junto às Cooperativas do MST aplicamos entrevistas semiestruturadas, realizamos observação participante e análise documental. Foram entrevistadas 15 pessoas (número estabelecido pelo critério de saturação) das quais 10 são integrantes do MST, sendo que alguns desses entrevistados integram ou integraram a direção estadual do movimento, e cinco são técnicos do MCC.

As entrevistas semiestruturadas foram conduzidas por pesquisadores no ambiente de trabalho dos entrevistados, tiveram uma duração de duas horas, em média. Foram gravadas e posteriormente, transcritas. Houve também um espaço temporal entre as entrevistas de aproximadamente 12 meses. Na primeira rodada, entrevistaram-se três técnicos do MCC e dois integrantes do MST, estes estavam envolvidos com o estabelecimento da parceria de uma forma geral. Após o período mencionado, foram entrevistados nove envolvidos com a efetivação prática da experiência e reentrevistado um dirigente nacional do MST.

O roteiro de entrevista era composto por cinco campos distintos, quais sejam: experiências históricas de autogestão praticadas em ambos os movimentos; anseios, formalização e termos da parceria; a autogestão na experiência piloto e a especificidade da região de Cantagalo; avaliação do contexto político-econômico e jurídico dos dois países; troca de conhecimento entre os movimentos e renovação da parceria. Essas instâncias foram assim estabelecidas por permitirem a apreensão dos múltiplos determinantes

<sup>5</sup> Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS - Campus Laranjeiras do Sul

que constituem a historicidade dos movimentos e da parceria estabelecida.

Recorremos também à observação não sistemática. Durante o período em que o grupo de pesquisa esteve na região, foram realizadas visitas às cooperativas do MST. Foram observados os processos de trabalho em uma cooperativa de produção, em uma cooperativa de crédito e em uma cooperativa de comercialização. Durante essas observações, os relatos espontâneos dos cooperados foram registrados e agregaram-se aos dados coletados nas entrevistas.

Os dados foram confrontados com o *corpus* teórico. Por se tratar de uma pesquisa de estrutura aberta, interessa-nos a generalização teórica, no sentido que os dados empíricos permitem refletir sobre a teoria, reformulando-a e contestando-a até o momento em que o real concreto torna-se concreto pensado. Tal processo efetua-se por meio da busca das contradições presentes no movimento do real estudado. Deste modo, o *corpus* empírico – as falas, as práticas e seus desdobramentos – foi confrontado consigo mesmo e com o *corpus* teórico, permitindo compreendermos dialeticamente a relação entre a tecnologia e a gestão de empreendimentos sociais, para a superação do sociometabolismo do capital.

Em grande parte das organizações cooperativas de origem camponesa, o planejamento estratégico é visto com certa desconfiança e aversão pelo fato de ser considerado um mero ‘adorno da burocracia empresarial’, não tendo uma validade objetiva que possa justificar a sua utilização em empreendimentos populares (CHRISTOFFOLI et al., 2010). Tal avaliação está sendo modificada considerando a experiência observada em nosso estudo, pois, ao considerar o Plano de Gestão, uma ferramenta (tecnologia de gestão<sup>6</sup>) fundamental para o desenvolvimento desses empreendimentos, os seus atores sociais (MST-MCC)<sup>7</sup> contribuem para uma apropriação de tal tecnologia sem as devidas mediações necessárias para suas reais implicações nas organizações cooperativas. Destarte, o plano de gestão

está diretamente relacionado à necessidade de utilização do planejamento estratégico como manifestação ideal dos objetivos organizacionais, sendo constituído nas cooperativas pesquisadas pelo Conselho de Administração em parceria com os técnicos das mesmas. Após a sua criação, ele deverá ser aprovado em Assembleia Geral pelos associados, devendo ser lido e discutido previamente pelos núcleos de base, e tendo sua vigência pelo prazo de um ano. Conforme Christoffoli et al. (2010, p. 53):

As metas do plano de gestão devem ser claras, quantificáveis, alcançáveis e controláveis. Normalmente devem indicar alguma quantidade, comparação, data, porcentagem etc. Para um controle mais adequado deve indicar os responsáveis e data de cumprimento, para não correr o risco de se tornar um enunciado de belas ideias e intenções que não serviram para analisar nosso grau de avanço.

Percebe-se uma aproximação com o que, nas empresas capitalistas, é comumente conhecido como ‘plano de negócios’ em virtude de seus objetivos na organização: a quantificação e o controle. Em certas condições específicas e em consonância com os objetivos das organizações capitalistas, as empresas sociais devem realizar um estudo de mercado, se necessário buscar parcerias e alianças estratégicas, avaliar a demanda para os seus produtos junto ao mercado em potencial e, conseqüentemente, o mapeamento de seus concorrentes, dos recursos materiais, dos ‘recursos humanos’, e o possível financiamento através de agências de fomento.

O controle promovido pela ferramenta plano de gestão nas cooperativas se manifesta por meio do acompanhamento mensal e da revisão das metas, conforme relato abaixo:

A avaliação da execução do plano de gestão deve ser feita no mínimo mensalmente, para averiguar o andamento do trabalho, se as metas estão sendo alcançadas e até mesmo a necessidade de adaptação do plano. [...] O responsável pela atividade [o plano de gestão] deve preparar um informe qualitativo a ser apresentado junto com os dados quantitativos. Esse informe busca explicitar o porquê da variação dos números em relação às metas traçadas e em relação ao período anterior (CHRISTOFFOLI et al., 2010, p. 71).

<sup>6</sup> Em nosso estudo, utilizamos o conceito de tecnologia de gestão cunhado por Faria (1997).

<sup>7</sup> A parceria entre o Movimento dos Sem-Terra e *Mondragón Cooperative Corporation* (MST-MCC)

Há uma tendência em tratar a tecnologia de gestão em questão como uma ferramenta ambivalente que pode ser utilizada em prol da otimização dos recursos e do trabalho cooperado nos empreendimentos populares. Mesmo que haja efetivamente melhorias objetivas em tais empreendimentos, por meio da sua implementação, percebe-se que a neutralidade técnica subjaz a tal discussão, conforme os relatos dos entrevistados, fato que pode gerar desvios ou distorções em termos dos objetivos sociais previstos em sua concepção.

O planejamento estratégico pode ser entendido como uma técnica gerencial que busca objetivar, na forma de um projeto, a prévia ideação, para que seja tanto balizadora formal das ações dos envolvidos com a execução do projeto, quanto um definidor das expectativas dos idealizadores, de modo que seja possível elencar indicadores de controle sobre os resultados dos executores. Considerando que tanto a prévia ideação como a sua execução dependem do contexto em que estão inseridas as organizações, torna-se indispensável que este seja considerado no processo de planejar, sobretudo no que tange às suas possibilidades de negócio e de viabilidade financeira. Destarte, no contexto cooperativado de Mondragón e do MST, há uma contraposição entre a esfera econômico-financeira e a econômico-política, em que necessariamente os elementos constituintes de tais esferas estão submetidos à mesma lógica, em específico, à técnica de planejamento e controle do 'plano de gestão'.

Essa manifestação de tecnologia deve ser submetida, para sua compreensão no contexto em que se insere, nesse caso às cooperativas de trabalho do MST, à dialética materialista, de modo que as contradições inerentes ao processo histórico possam ser apreendidas e, consequentemente, que essas possam balizar as mediações necessárias para verificação das implicações sociais das esferas anteriormente citadas (econômico-financeira e econômico-política) nas organizações coletivistas pesquisadas. Pressupondo-se que de antemão não foi realizada qualquer mediação no sentido de discutir os efeitos, na organização do trabalho das cooperativas pesquisadas, da aplicação da ferramenta plano de gestão utilizada sistematicamente no contexto das

cooperativas associadas à Mondragón, verifica-se uma suposta neutralidade técnica.

No que se refere à gestão, um dos mecanismos que está sendo utilizado para aumento e controle do resultado, visando à sustentabilidade das cooperativas, conforme já enfatizado, é o planejamento estratégico. De acordo com Novaes (2007, p. 184), a adequação sócio-técnica-AST pode ser compreendida como:

Um processo que busca promover uma adequação do conhecimento científico e tecnológico (esteja ele já incorporado em equipamentos, insumos e formas de organização da produção, ou ainda sob forma intangível e mesmo tácita), não apenas aos requisitos e finalidades de caráter técnico-econômico, como até agora tem sido o usual, mas ao conjunto de aspectos de natureza socioeconômica e ambiental que constituem a relação ciência, tecnologia e sociedade.

Diferentemente do que se propõe a partir da interpretação da AST e do conceito de 'tecnologia' apropriada' (NOVAES, 2007; DAGNINO, 2008), principalmente em seu caráter construtivista providenciado pelo desenvolvimento e apropriação da tecnologia, a perspectiva na qual nos apoiamos tende a superar tanto essa concepção de tecnologia quanto o 'fetichismo da tecnologia' providenciado pela corrente pessimista acerca da tecnologia (MUELLER, 2010).

O fetichismo da tecnologia - ou a autonomização desta perante as relações sociais constituídas historicamente - proporciona as condições objetivas para a naturalização do controle que o capital exerce sobre a força de trabalho, e para a suposta neutralidade técnica inerente à ciência aplicada à gestão, características necessárias para o processo de valorização do valor.

À ciência pura é essencial a neutralidade. Se essa neutralidade é estendida à ciência aplicada, à tecnologia, temos a razão teórica a serviço da razão prática. [...] é uma determinada razão teórica que possibilita uma razão prática específica, em forma tecnológica, que está marcada pelo *ethos* de como os homens se organizam em sua divisão social do trabalho (COVRE, 1986, p. 144).

Pelo fato do controle ser fator determinante para que o capital obtenha para si níveis de extração de mais-valia que garantam a sua

perpetuação *ad aeternum*, torna-se imprescindível que a aplicação tecnológica da ciência - expressão cunhada por Marx -, contribua para o aprimoramento e potencialização do controle sobre a força de trabalho. Nesse caso,

A ciência, como produto intelectual geral do desenvolvimento social, apresenta-se assim como diretamente incorporada no capital (a aplicação da ciência no processo material de produção, como ciência separada do saber e da destreza dos operários considerados individualmente), - na medida em que opera como força produtiva do capital que se defronta com o trabalho, apresenta-se como desenvolvimento do capital, e isso tanto mais quanto, para a grande maioria, esse desenvolvimento corre a par com o dispêndio de capacidade de trabalho (MARX, 1985, p.126).

Porém, a racionalização em uma escala mais ampla que abranja a produção em todos os seus âmbitos e sobre as etapas componentes do ciclo de rotação do capital – circulação e consumo – e, conseqüentemente, garantindo novos índices de extração de mais-valia, somente é possível por intermédio da capacidade inerente ao homem como ser social de intervir racionalmente na materialidade. O capital, ao controlar objetiva e subjetivamente as relações sociais nas quais o homem produz a sua existência, precisa produzir os instrumentos e ferramentas que irão garantir o controle sobre a produção de mercadorias, estabelecendo assim, o controle do homem sobre o homem.

Tendo em vista o contexto histórico, político e econômico que desenvolvemos na nossa pesquisa, é de comum acordo entre os entrevistados o caráter positivo da parceria firmada entre MST-MCC e, principalmente, a utilização de técnicas voltadas para o planejamento estratégico:

*[...] eu sinto que eles nos ajudaram muito em gestão, nos fazer leitura de dados, informações, números, vamos dizer assim, pra gente deixar de perder... não digo ganhar mais, mas deixar de perder, antes por detalhes a gente acaba perdendo por não observar números, aí mudar e ajeitar uma coisa dentro da cooperativa. (Entrevistado 1)*

*[...] eu acho que a coisa mais, vamos dizer assim, mais relevante, que se destaca muito mais no momento, é de fato, é a experiência*

*e o detalhe em números, na gestão de números, de serem observadores. (Entrevistado 2)*

*[...] a minha avaliação é que é muito positiva essa parceria deles, e isso porque eles contribuíram nessa questão de gestão, de disciplinar um pouco mais, [...] e eles trabalham muito sobre essa questão do plano de gestão e tentar fazer um planejamento para o ano. (Entrevistado 3)*

*[...] eles disponibilizam pra nós algumas ferramentas que nos possibilitam melhorar gestão. Então uma dessas é o plano de gestão [...] mas eles também trouxeram pra cá questões ligadas a planejamento estratégico, que seria você capacitar o grupo que está trabalhando a frente das empresas. [...] Então são várias ferramentas do ponto de vista de gestão que são muito boas e que compartilham esse aprendizado, essas ferramentas conosco. (Entrevistado 4)*

Considerando que grande parte dos problemas históricos relacionados ao desenvolvimento das cooperativas na região, relatados pelos seus integrantes, tinham sua origem na falta de um planejamento estratégico, a utilização de uma ferramenta de controle sobre o trabalho cooperado providenciou uma retomada no desenvolvimento e amplitude dos projetos das atuais e novas cooperativas. Nesse caso, essa tecnologia apropriada possibilitou um ganho de produtividade quali-quantitativo: qualitativo em termos de viabilizar um maior aproveitamento do trabalho cooperado, e quantitativamente em termos de geração de um maior excedente produtivo, favorecendo o desenvolvimento econômico das cooperativas.

A ferramenta de gestão em questão permite o controle sobre o trabalho cooperado, favorecendo sobremaneira os elementos técnico-administrativos em termos de eficiência e principalmente o planejamento de curto e médio prazo das cooperativas, porém a sua utilização não se manifesta diretamente junto aos trabalhadores associados, pois o plano de gestão exige um grau de formação que está além do cotidiano instituído no contexto das cooperativas e seus integrantes, fato que não favorece a comunicação e a participação em termos de critérios técnicos de julgamento durante as assembleias. Assim sendo, tem-se um limitante originário da organização científica do trabalho, orientado para a divisão

entre trabalho manual e intelectual, que interfere na própria concepção de auto-organização dos trabalhadores pois, segundo Pannekoek (2011, p. 04), “não é unicamente com o esforço físico, mas mais ainda com o esforço intelectual que cada um deverá contribuir para a organização geral da produção e estes esforços serão objecto da emulação e da apreciação recíprocas”.

Tal dificuldade já foi observada historicamente nas assembleias das cooperativas vinculadas à Mondragón, conforme pesquisa realizada por Kashmir (2007, p. 71-72):

Eles [os trabalhadores-proprietários] estariam incapacitados de exercer este direito devido [a gestão], em larga medida, ao fato de terem pouco conhecimento para avaliar adequadamente as propostas dos engenheiros e os planos de negócios dos gerentes ou para desenvolverem alternativas.

Nesse caso, as melhorias em termos de eficiência inerentes à utilização da ferramenta em questão não são observadas concretamente na base, quicá o debate sobre as implicações sócio-organizacionais de sua aplicação, fato que pode influenciar de forma determinante os limites do caráter autogestionário das cooperativas em questão, pois conforme Lima (2007, p. 141):

É necessário ter-se claro que mesmo que os trabalhadores tenham o controle da gestão da cooperativa, sua autonomia em relação ao mercado tem limitações que comprometem a autonomia interna. Isto se constitui num dos elementos da manutenção, restauração ou recriação de hierarquias, assim como restrições à democracia interna, sejam por formas sutis de controle dos trabalhadores com expertise administrativa ou política, seja pela delegação de representatividade e tipo de participação nas assembléias.

Há um reforço mútuo incrustado entre a utilização da ferramenta e a concepção ideológica da organização cooperativa possuindo as características sócio-organizacionais de uma empresa capitalista: parte dos entrevistados se refere às cooperativas enquanto ‘empresas’, o que pode influenciar, por meio da utilização da ferramenta ‘plano de gestão’, o posicionamento político-ideológico de enfrentamento às organizações privadas nas quais a heterogestão impera, conforme relato de um dos entrevistados: “*Eu digo*

*nas instâncias de decisão, elas [as cooperativas pesquisadas] não fogem muito das demais cooperativas e empresas”*. Destarte, as contradições inerentes ao desenvolvimento de uma cooperativa de trabalho com características autogestionárias no sistema de capital se manifestam objetivamente também a partir da linguagem apropriada, já que a mesma externaliza as contradições de âmbito político-ideológico presentes nas relações sociais dessas organizações:

*O resultado econômico tem sido bem melhor do que nos anos anteriores. A gente tem ficado feliz com os resultados de todos os meses, ou de cada ano que passa. Então as nossas atividades hoje estão dentro de um padrão que o que ela dá de margem líquida é como as grandes empresas que existem por aí. (Entrevistado 2)*

O reforço, no que concerne à ideologia da cooperativa enquanto empresa, pode ser identificado também na organização conhecida como Departamento de Planejamento Social (DEPS), sendo essa um braço organizacional (*staff*) das cooperativas enquanto elemento estratégico em termos de uma assessoria aos empreendimentos cooperativos na região, tendo essa um suporte político-ideológico do MST e técnico-administrativo do Grupo Mundukide, vinculado à Mondragón. Na concepção dos trabalhadores entrevistados, o DEPS:

*É um braço. É do movimento. [...] mas o sentido é: aquele que centraliza todas as informações, de todas as cooperativas. A gente discute como que a gente vai fazer do ponto de vista da gestão. Então o planejamento estratégico ele parte daqui. (Entrevistado 3)*

*[...] as empresas sociais, nós temos definido como todas as iniciativas que é... que tá ligada mais à questão das cooperativas, das associações, enfim, todas as questões, [...] então empresa social pode ser uma pequena iniciativa de um grupo coletivo de um assentamento, pode ser uma pequena empresa, mas é social, tem mais a questão da finalidade social mesmo... claro, cooperativas, todas tem a finalidade social, não tem muito a finalidade lucrativa, mas sim social, mas nas empresas, nós temos defendendo que tem que tá muito focado essa questão do social, desenvolvimento dos assentamentos, desenvolvimento das comunidades. (Entrevistado 4)*

A concepção de empresa social, mesmo considerando que a finalidade proposta para tal empreendimento seja o desenvolvimento social, pode trazer em si uma ambiguidade em termos objetivos no que se refere à organização do trabalho, pois deve haver uma devida mediação política por parte do MST reafirmando constantemente o objetivo-fim para que as relações sócio-organizacionais não sejam influenciadas por completo pelo *modus operandi* das organizações heterogeridas. Sendo o plano de gestão o instrumento utilizado para a gestão e acompanhamento das cooperativas associadas ao DEPS, torna-se de suma importância a inserção nos debates de âmbito político-ideológico, da questão da neutralidade técnica, de modo que a própria ferramenta e suas implicações sócio-organizacionais sejam consideradas como instrumentos de controle não só do trabalho cooperado, mas influenciando a própria ideologia que permeia o debate.

### Considerações Finais

Parte do movimento imperativo concernente às organizações heterogeridas, qual seja, o relacionamento direto entre meios e fins das relações sócio-organizacionais, manifesta-se no ambiente das cooperativas de trabalho. Isso acontece por conta da suposta neutralidade técnica imputada à ferramenta plano de gestão que, mediante tal neutralidade, pode ser utilizada sem as mediações necessárias no que se refere à sua utilização em uma organização coletivista com características autogestionárias. Nesse caso, tal fator pode influenciar o desenvolvimento político no interior dessas organizações, pois, parafraseando Covre (1986, p. 151), o planejamento é o ápice da confluência do conhecimento organizatório (econômico, sociológico, político...) e ele surge em decorrência do desenvolvimento das ciências sociais, porém, transmutadas em 'técnicas sociais'. E prossegue a mesma autora:

**Assim é que o planejamento, sob o capitalismo, pretensamente perde qualquer caráter capitalista (norteado pelas necessidades do capital) ou socialista (norteado pelas necessidades do trabalho), para ficar apenas como planejamento, categoria isenta pela própria idéia de racionalidade formal que encerra, pelo próprio uso das ciências que tem, pelo caráter de servir a**

**todos, que afirma ter.** Dessa forma, é o instrumento mais bem acabado do capital, nesta isenção de encobrir a quem serve (COVRE, 1986, p. 151, grifos nossos).

Nesse caso, a mera adequação da técnica aos fins estabelecidos não é suficiente para uma compreensão das reais implicações da utilização da tecnologia de gestão empregada (plano de gestão) no ambiente organizacional das cooperativas de trabalho pesquisadas; e considerando-se que, a partir do contexto histórico atual das cooperativas em questão, em que a própria organização cooperativa carece de esclarecimentos e de confiança por parte dos trabalhadores-associados ou não da região de Laranjeiras do Sul, a reflexão acerca de uma suposta neutralidade técnica ainda é tangenciada.

As contradições inerentes ao processo no qual as cooperativas de trabalho estão inseridas tornam-se a base para se avaliar as possibilidades concretas em termos de se desenvolver a autogestão. Considerando a utilização de uma tecnologia de gestão nitidamente originária de organizações heterogeridas, como ferramenta para o controle do trabalho nessas organizações coletivistas, a reflexão sobre a neutralidade técnica torna-se uma necessidade principalmente para que os ideais políticos de base do MST não sejam marginalizados pelas relações sociais que se estabelecem a partir da organização do trabalho com características, e com as ferramentas, de organizações privadas. As limitações observadas pela apropriação de uma tecnologia desprovida, *a priori*, de um contorno ideológico, podem submeter o trabalho cooperado estabelecido nas organizações coletivistas de trabalho pesquisadas à constatação feita por Mattick (1969, p. 08):

Finalmente absorvido pelo sistema, o movimento cooperativo constituiu em larga medida um elemento do desenvolvimento capitalista. Os próprios economistas burgueses viram nele um factor de conservação social, dado que encorajava a poupança junto das categorias mais pobres da população, estimulava a actividade pela criação de estabelecimentos de crédito mútuo, melhorava os rendimentos agrícolas graças à produção cooperativa e à organização das vendas e levava ainda a classe operária a interessar-se pela esfera do consumo, em detrimento da produção.

Consideramos a necessidade iminente dos próprios trabalhadores-associados que fazem parte das cooperativas de trabalho pesquisadas de se apropriarem não só de técnicas necessárias para o desenvolvimento do trabalho organizado em cooperativas autogeridas, mas de toda a aplicação tecnológica da ciência acumulada historicamente para que se faça frente à ideologia dominante que impele tal apropriação. Para tanto, torna-se necessária, em todas as instâncias e espaços, a reflexão acerca de como se dará essa apropriação, quais as mediações necessárias em termos de organização do trabalho e de uma formação para o trabalho na qual os trabalhadores possam contemplar, objetivamente, as potências colocadas pela aplicação tecnológica da ciência voltada ao desenvolvimento omnilateral do homem (MANACORDA, 2011).

## Referências

- AZEVEDO, A.; GITHAY, L. **A história da Mandragón Corporación Cooperativa**: uma experiência de intercooperação. Salvador: EdUNEB, 2009.
- BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
- CRISTOFFOLI, P. I. et al. **Constituição e Gestão de iniciativas Agroindustriais Cooperativas em Área de Reforma Agrária**. Laranjeiras do Sul: CEAGRO, 2010.
- COVRE, M. L. M. A função da técnica. In: BRUNO, L.; SACCARDO, C. (Org.). **Organização, Trabalho e Tecnologia**. São Paulo: Atlas, 1986. p. 142-169.
- DAGNINO, R. P. **Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico**: um debate sobre a tecnociência. Campinas-SP: EdUNICAMP, 2008.
- FARIA, J. H. **Tecnologia e processo de trabalho**. Curitiba: Editora da UFPR, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Economia Política do poder**. vol. I. Curitiba: Juruá, 2004.
- FIGUEIREDO, V. **Produção social da tecnologia**. São Paulo: EPU, 1989.
- GUIMARÃES, V. **Novas tecnologias de produção de base microeletrônica e democracia industrial**. Estudo comparativo de casos na indústria mecânica de Santa Catarina. 1995. 473 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.
- HABERMAS, J. **Ciência y Técnica como Ideologia**. Madrid: Editorial Tecnos, 1984.
- KASHMIR, S. O modelo Mondragón como discurso pós-fordista. In: LIMA, J. C. (Org.) **Ligações perigosas: trabalho flexível e trabalho associado**. São Paulo: Annablume, 2007.
- LIMA, J. C. Trabalho flexível e autogestão: um estudo comparativo entre cooperativas de terceirização industrial. In: \_\_\_\_\_. (Org.) **Ligações perigosas: trabalho flexível e trabalho associado**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 127-170.
- MANACORDA, M. A. Marx e a formação do homem. **Revista HISTEDBR**, Campinas, número especial, pp. 06-15, abril. 2011. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/41e/index.html>. Acesso em: 10 de julho de 2011.
- MARCUSE, H. **A ideologia da sociedade industrial**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- MARX, K. **Conseqüências sociais do avanço tecnológico**. São Paulo: Edições Populares, 1980.
- \_\_\_\_\_. **O Capital**: crítica da economia política. Livro 1. São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- MATTICK, P. **A gestão operária**. (1969) Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/mattick/1969/mes/gestao.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2011.
- MUÑOZ, E. F. P.; NODARI, D.; ZANELLA, L. C. H. Diversificação das estratégias de desenvolvimento dos assentamentos da reforma agrária: uma proposta a partir do oeste catarinense. **Encontro Nacional de Estudos do Trabalho**. IX ABET, Recife, 2006.
- MUELLER, R. R. **Racionalidade para racionalização: A gestão da produção e da força de trabalho enquanto tecnologia capitalista**. 2010. 220 f. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.
- NOBLE, D. **Forces of production: a social history of industrial automation**. New York: Oxford University Press, 1986.
- NOVAES, H. T. **O fetiche da tecnologia: a experiência das fábricas recuperadas**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- PACEY, A. **La cultura de la tecnología**. México: Fondo de cultura económica, 1990.

PANNEKOEK, A. **As Tarefas dos Conselhos Operários**. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/pannekoef/ano/tarefas/cap03.htm>. Acesso em: 15 de junho de 2011.

PIRES, A. P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, J. (Org). **A pesquisa qualitativa**. SP: Vozes, 2010.

RATTNER, H. **Tecnologia e sociedade**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

\_\_\_\_\_. **Informática e sociedade**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ROSENBERG, N. **Por dentro da caixa preta: tecnologia e economia**. Campinas-SP: EdUNICAMP, 2006. (Clássicos da Inovação)

SCHUMPETER, J. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. [Coleção Os Economistas]

TRAGTENBERG, M. **O Capitalismo no Século XX**. SP: Editora UNESP, 2010

VIEIRA, P. A. **E o homem fez a máquina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1989.

VIEIRA PINTO, A. **O conceito de tecnologia**. vol. I. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

## **História, fotografias e paisagem: o impacto da chegada do “moderno” em comunidades faxinalenses de Rebouças – PR (1960–2017)**

### **History, photographs and landscape: the impact of the arrival of “modern” in communities faxinalenses of Rebouças - PR (1960 – 2017)**

**Sonia Vanessa Langaro\***

**Resumo:** O presente texto científico configura-se como resultado de uma dissertação de mestrado que buscou realizar a identificação de elementos que apresentaram mudanças ao longo do tempo (a partir da segunda metade do século XX ao ano de 2017) nas paisagens e práticas cotidianas correspondentes a comunidades tradicionais denominadas como “faxinais”, localizadas no município de Rebouças-PR. Os encaminhamentos metodológicos basearam-se na leitura de textos científicos e na utilização de fotografias do passado e do presente como fonte principal para a escrita e a apresentação dos resultados. Nesse sentido, foi possível traçar um panorama das transformações ocorridas nos faxinais pesquisados, além da realização de apontamentos sobre a importância da elaboração de políticas públicas eficazes para esse cenário. Através desta pesquisa, foi possível, também, identificar como a mecanização agrícola e a inserção de novos cultivos voltados ao comércio ocasionaram transformações nos faxinais em questão, levando-os a processos de desestruturação que podem causar sua desagregação.

**Palavras-Chave:** Faxinais. Paisagem. Fotografias

**Abstract:** This paper is a result of a master’s thesis, which sought to identify elements that presented changes over time (from the second half of the century to the year 2017), in everyday landscapes and practices corresponding to traditional communities known as *faxinais*, located in the municipality of Rebouças-PR. Referrals. Were based on the reading of scientific texts and the use of photographs of the past and he present as the main source for writing and results presentation. In this sense, it was possible to of the transformations occurred in the *faxinais* surveyed, in addition to the notes on the importance of developing effective public policies for this scenario. Through this research, it was also possible to identify agricultural mechanization and the insertion of new crops for trade changes in the *faxinals* in question, leading which may lead to their disintegration.

**Keywords:** Faxinais. Landscape. Photos.

Recebido em: 23/07/2017. Aceito em: 24/01/2018

---

\*Mestre e graduada em História para Universidade Estadual do Centro Oeste – PR. e-mail: soniavanessalangaro@gmail.com .

## Introdução

Na região centro-sul do estado do Paraná - Brasil, em meio a propriedades rurais mecanizadas e voltadas à produção de *commodities* para exportação – como a soja –, encontram-se formas de ocupação, uso dos recursos naturais e de organização social, conhecidas como “faxinais”, as quais vêm sendo cada dia mais ameaçadas e isoladas nesse contexto de monoculturas estruturadas no uso de máquinas, fertilizantes, agrotóxicos e sementes de grandes indústrias, muitas vezes, transgênicas.

Os faxinais se caracterizam pelo uso comum da terra para criação de animais, o que é denominado como criadouro comum sendo “o espaço onde a comunidade faxinalense habita e cria seus animais [...] neste espaço o uso da terra é coletivo, mas a propriedade sobre a terra continua sendo privada” (SAHR e CUNHA, 2005, p. 95). Nestas áreas são criados animais de pequeno e grande porte, como cavalos e porcos. Para tanto, reservam um espaço dentro de seu território que é cercado, no qual os faxinalenses erguem suas casas para que os animais criados à solta não invadam suas moradias.

Mesmo aqueles que não possuem a propriedade da terra podem utilizar o criadouro comum para obter parte de sua alimentação; isso mediante autorização dos demais membros da comunidade e o compromisso de colaborar com a manutenção das cercas e prestar serviços aos vizinhos, quando solicitado. Ocorre, na prática, uma troca, na qual todos se beneficiam. A floresta fornece abrigo e alimento para os animais e é utilizada pelos moradores para extrair erva-mate, frutos e lenha para uso pessoal e pequeno comércio. Sem a mata, criadouro e áreas de cultivo de alimentos tradicionais, o faxinal não tem como existir e reproduzir sua organização social e econômica. A floresta, nesse caso, foi preservada por questões culturais que escapam à lógica da exploração capitalista. Nos faxinais esses recursos são utilizados, mas a partir de um manejo que visa preservar as espécies nativas existentes, como a erva mate e araucária, por exemplo.

Para Nerone (2015), as chamadas “terras de plantar” abrigam as lavouras de subsistência com o plantio de hortaliças, milho, feijão, mandioca que também podem ter destino comercial a

partir de pequenos excedentes. Uma cultura que vem ganhando espaço nas terras de plantar com fins eminentemente comerciais é a soja, devido à rentabilidade econômica, mas que é dissociada das raízes culturais dessas comunidades.

Entretanto, em décadas recentes, são verificadas mudanças nessas características, motivadas por fatores diversos, externos e internos. Dentre eles, está o avanço da agricultura comercial mecanizada, assim como aponta Zubacz (2007), aumentando a produtividade e facilitando a vida dos agricultores, ao menos do ponto de vista do tempo gasto no preparo da terra, plantio e colheita. Contudo, essa facilidade tem um preço, por vezes, demasiado alto. Ao recorrer a financiamentos para comprar máquinas e custear lavouras comerciais, muitos desses pequenos agricultores tradicionais acabam se endividando e sem meios de saldar as dívidas, perdem muito mais do que ganham.

Além disso, essa modernização da vida no faxinal produz impactos ambientais e altera o modo de vida tradicional dos faxinalenses. Sendo assim, a partir da utilização de fotografias antigas e recentes, aliadas às suas narrativas, podem-se apontar transformações na paisagem dos faxinais do centro-sul do Paraná que acarretam modificações não só nos seus aspectos físicos, mas, principalmente, sociais e culturais.

Esse foi o panorama observado ao percorrer faxinais no município de Rebouças/PR durante a pesquisa. As comunidades tomadas como recorte neste trabalho são: Faxinal do Salto e Faxinal Barreirinho dos Beltrão, onde pode ser observada a luta para manutenção de suas características tradicionais e de seu modo de vida, isso em meio às pressões dos latifundiários vizinhos que procuram comprar terras dos faxinalenses para expandir suas lavouras comerciais, sufocando essa organização social. É visível que parte dos faxinalenses dessas comunidades acaba influenciada pelos fazendeiros de soja e, aos poucos, cerca todas as terras de sua propriedade visando individualizá-la, diminuindo a área do criadouro comum e se afastando do espírito comunitário que geralmente identifica os faxinais.

## Metodologia

No decorrer desta pesquisa, durante o período correspondente aos anos de 2015 a 2017,

foram realizadas doze visitas até os dois faxinais selecionados, onde foram coletadas fotografias antigas e recentes<sup>1</sup>. Diante desse *corpus* documental, as imagens foram associadas às observações realizadas em saída de campo, juntamente a relatos dos moradores.

Já em relação às fotografias, foram coletadas aproximadamente cento e trinta imagens, as quais, após classificação de representatividade para o tema desta pesquisa, foram interpretadas e tiveram seus conteúdos descritos ao longo do texto. É importante ressaltar que as imagens utilizadas nesta investigação são tomadas como fontes históricas e não como ilustração.

É importante aqui ressaltar que os métodos utilizados para esta investigação correspondem à análise documental (principalmente a fotografia) e à pesquisa qualitativa. Segundo Chizzotti (1991, p.89):

Em geral, a finalidade de uma pesquisa qualitativa é intervir em uma situação insatisfatória, mudar condições percebidas como transformáveis, onde pesquisador e pesquisados assumem, voluntariamente, uma posição relativa. No desenvolvimento da pesquisa, os dados colhidos em diversas etapas são constantemente analisados e avaliados. Os aspectos particulares novos descobertos no processo de análise são investigadas para orientar uma ação que modifique as condições e as circunstâncias indesejadas.

Neste sentido, o pesquisador participa, interpreta e compreende o assunto em questão, promovendo um levantamento de causas e apontamentos de soluções para as citadas condições insatisfatórias (a falta de conhecimento científico, sólido e sistematizado a respeito do modo de vida, ou seja, da cultura faxinalense, por exemplo). Ainda, dentro da análise qualitativa, foi realizada a observação direta e participante, visando coletar e registrar aspectos pertencentes ao espaço investigado, em que o pesquisador possui a oportunidade de contextualizar as ações dos atores. Esse sistema de observação é aplicado nos faxinais visitados, de forma a identificar os componentes de sua paisagem, território e práticas cotidianas realizadas nesse meio.

Como materiais de apoio para a presente investigação foram utilizados textos e artigos científicos, informações obtidas em *sites* governamentais e busca de informações com funcionários representantes de órgãos públicos, como do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), por exemplo.

## Desenvolvimento

### Faxinais e o uso de fotografias para a interpretação da paisagem

No território brasileiro existem diferentes formas de uso comum de terras e bens naturais pertencentes à categoria dos chamados “povos tradicionais”. Para Campos (2000), essas áreas de uso comum e tudo o que delas é extraído, constituem um importante aparato para amenizar a falta de recursos e acesso ao uso da terra, principalmente para as camadas mais pobres da sociedade, sendo assim um componente de subsistência e sobrevivência econômica. Em meio a esse contexto de ênfase ao uso comum de terras, estão presentes os faxinais na região Centro-sul do Paraná. Segundo Schörner e Campigoto (2011, p. 58):

Chamamos de Sistema de Faxinal um modo de utilização das terras em comum, existente na região Sul do Brasil, para a criação de animais e que se tem classificado como manifestação cultural pertencente à categoria dos povos tradicionais brasileiros: forma própria de uso e posse da terra, o aproveitamento ecológico dos recursos naturais - pinhão, guabirobas, araçás, pitangas, jabuticabas -, o cultivo da vida comunitária e a preservação de memória comum. Os estudiosos do assunto apontam que o sistema faxinal constitui-se como um acontecimento singular por causa de sua forma organizacional. Distingui-se tal sistema dos outros pelo uso coletivo da terra para a criação de animais. O caráter coletivo se expressa na forma de criadouro comum.

O sistema de faxinais, em sentido geral, corresponde a uma forma de organização camponesa, tradicional, com agricultura familiar, tendo como principais características o uso coletivo de certas áreas – como o criadouro comum e as florestas nativas. Outra característica é a forma de convivência e de ajuda mútua estranha à lógica capitalista, sendo isso afirmado por vários

---

<sup>1</sup> Fotografias recentes produzidas pela própria pesquisadora.

pesquisadores da área, como, por exemplo, Chang (1988). Nesse sentido é destacável que:

[...] no Sistema Faxinal há uma coletivização do uso das terras de criação. Este espírito de coletivização é antagônico à racionalidade da produção capitalista, onde o privado é tido com pressuposto inviolável e inquestionável. É devido a este antagonismo que o avanço das forças capitalistas no campo tem significado um constante deslocamento do espaço produtivo ocupado pelos faxinais. (CHANG, 1988, p.107)

Essas formas de organização peculiares estão em contraste com as propriedades rurais mecanizadas e voltadas à produção de monoculturas para exportação, apresentando-se como um sistema distinto do capitalismo, baseada em preservação ambiental e organização social coletiva, assim como também é destacado por Souza (2009).

Segundo Zubacz (2007), além de características físicas, os faxinais possuem diversas práticas culturais, sociais e religiosas que fazem parte do cotidiano dos faxinalenses; porém, essa forma de organização está ameaçada, principalmente devido a modificações resultantes da inserção do capitalismo no campo. Nesse contexto destaca-se que:

[...] o sistema entrou em choque com os interesses da própria modernização agrícola ocorrida no Estado e no País a partir da década de 1970, como efeito do 'milagre econômico'. No caso do Paraná e mais especificamente da Região Centro-sul, o que ocorreu foi um grande interesse capitalista no plantio da soja, que necessitava de imensas áreas de terra desmatada, e a infiltração dos equipamentos e insumos químicos utilizados pelas multinacionais do ramo. Neste mesmo período chega à região um número expressivo de migrantes gaúchos, atraídos pelo baixo preço da terra, com o intuito de plantar soja. Isso provocou um efeito catastrófico sobre o Sistema Faxinal. (ZUBACZ, 2007, p.16)

A nova forma de organizar os cercados e de controlar a circulação dos animais provocou uma série de modificações na economia e na cultura dos faxinalenses, alterando vários aspectos da antiga forma de vida local. Tais modificações podem ser percebidas numa escala

macro, em termos dos indicadores de produção agrícola da região, mas, também, ao nível micro, através de depoimentos e por meio de imagens que retratam a paisagem faxinalense. Assim, as fontes fotográficas tornam-se importantes aliadas para as pesquisas nos faxinais, pois, por meio delas, é possível contextualizar as transformações sociais, culturais e geográficas, resgatando a memória faxinalense, e mapeando mudanças e permanências.

Com a observação de diversas mudanças nessas comunidades tradicionais, pode-se perceber que tais transformações poderiam ser identificadas através da utilização de fotografias como fonte histórica. Dessa forma, foram utilizadas nesta pesquisa, tanto fotografias produzidas pelos moradores das comunidades, como, também, as produzidas pela própria pesquisadora.

Nesse contexto, destaca-se que as fotografias produzidas durante esta pesquisa podem ser classificadas em dois tipos. Segundo Guran (2000, p.155): “[...] compreendem dois momentos e cumprem duas finalidades distintas: a) a fotografia feita com o objetivo de se obter informações, b) a fotografia feita para demonstrar ou enunciar conclusões”. Sendo assim, para o autor citado, cada tipo de fotografia deve ser analisada levando em consideração a sua especificidade, além do contexto de sua produção. Quando um material fotográfico é analisado é preciso estabelecer a distinção da imagem, que pode ser: *emique* (êmicas) ou *etique* (éticas).

No primeiro caso, quando ela foi produzida ou assumida pela comunidade estudada, encontra-se forçosamente impregnada pela representação que a comunidade ou seus membros fazem de si próprios e por consequência expressa de alguma maneira a identidade social do grupo em questão. Já a fotografia feita pelo pesquisador, de natureza *etique*, é sempre uma hipótese a se confirmar a partir do conjunto de dados recolhidos ou por meio de outros procedimentos de pesquisa. (GURAN, 2000, p. 155, grifo original).

Para o autor, tanto as fotografias de origem *etique* ou *emique* podem ser utilizadas como instrumento de pesquisa. O próprio pesquisador pode produzir seu material fotográfico com o intuito de avançar em suas reflexões científicas (GURAN, 2000). Guran (2000) também destaca

as fotografias produzidas “para descobrir”, que correspondem aos momentos de observação participante do pesquisador, momento em que se inicia a formulação das primeiras questões. É nesse ponto que começam a se configurar a impregnação de sentidos com muito mais perguntas do que respostas. Essas fotografias podem, ainda, com o decorrer da pesquisa, adquirir um sentido cada vez mais rico na medida em que o pesquisador avança na interpretação da realidade estudada. Existem, também, as fotografias “para contar”; essas correspondem ao momento em que o pesquisador compreende e domina o seu objeto de estudo. Sobre esse tipo de fotografia destaca-se que:

A fotografia feita para contar é aquela que visa especificamente integrar o discurso, apresentar as conclusões da pesquisa, somando-se às demais imagens do corpus fotográfico e funcionando sobretudo na descrição e na interpretação dos fenômenos estudados [...]. Nada impede, porém, que fotografias feitas na primeira fase da pesquisa – a de descobrir – passem por uma releitura e venham a integrar o discurso final nesta categoria. Para que a utilização da fotografia seja eficaz na apresentação das conclusões da pesquisa, é necessário que haja uma articulação entre as duas linguagens, a escrita e a visual, de modo que uma complete e enriqueça outra. (GURAN, 2000, p.161-162)

Nesse sentido, o autor quer enaltecer a prática de uma fusão entre dois discursos distintos que somente funcionam juntos caso estejam dialogando entre si. Para que a leitura seja facilitada, as fotografias devem ser organizadas de modo a possuírem um sentido em relação ao texto. A apresentação intercalada entre texto e fotografias forma um todo, podendo as imagens apresentar-se como evidência, ou como ponto de partida para uma reflexão. No caso desta pesquisa, destaca-se a fotografia como ponto de partida de discussões, como fonte histórica utilizada para a escrita da história que abarca as transformações dos faxinais estudados. Sendo assim,

Podemos considerar que a utilização da fotografia pelas ciências sociais – seja como fonte de dados, instrumento auxiliar para pesquisa ou mais um elemento do discurso final – coloca, como questões maiores a serem estu-

dadas: 1) a constituição de um corpus fotográfico; 2) a produção da fotografia no curso da pesquisa; 3) a leitura da fotografia; e 4) a articulação entre texto e foto visando à construção de um discurso científico. (GURAN, 2012, p.64)

Ressalta-se a partir do seguimento das etapas citadas anteriormente, um desenrolar da história dos faxinais pautado no desenvolvimento do discurso científico, mostrando-se a fotografia como uma eficaz e destacável fonte na produção historiográfica. No âmbito desta pesquisa, as fotografias foram utilizadas para a realização de uma interpretação histórica, e não como um artefato somente de ilustração. Através dessas fontes, buscou-se apresentar as transformações, rupturas e permanências que ocorreram em comunidades faxinalenses localizadas no município de Rebouças-PR a partir da segunda metade do século XX.

Nesse contexto também é importante salientar que a interpretação da paisagem através das fotografias é um elemento primordial para a escrita da história desses faxinais. A paisagem foi analisada a partir da perspectiva da interpretação fotográfica, pela qual foi possível realizar um levantamento de diversos aspectos a respeito das mudanças em territórios faxinalenses no estado do Paraná, sendo a paisagem um importante indicativo a respeito das transformações causadas por sujeitos históricos.

Segundo Mendonça (2009), as paisagens paranaenses precisam ser reveladas e reinterpretadas para que novos sentidos sejam atribuídos diante de diversos cenários em transformação, além da necessidade do conhecimento a respeito de diferentes paisagens existentes no estado. Quando se fala em “paisagem”, primeiramente é realizada uma assimilação com uma paisagem natural do Paraná, porém, é necessário atentar a algo que Mendonça (2009, p. 9) destaca:

Falamos daquela paisagem derivada da apropriação e da transformação da natureza pelas sociedades humanas e que, no âmbito do estado, possui particularidades na sua dinâmica na sua história e, portanto, na sua constituição. Falamos de uma paisagem híbrida, produto da natureza em interação com as atividades humanas.

O referido autor descreve que a produção do espaço tem criado diferentes paisagens no Paraná, onde nos últimos séculos houve uma intensa interação de diferentes sociedades, tradicionais e modernas, em diversos territórios do estado. Dessa forma, resgatar a essência dessas paisagens e seus variados significados é de grande valia para a constituição de um registro histórico e geográfico, em que a paisagem cultural é focada como centro de interpretação. É necessário considerar que a natureza é marcada pelas atividades humanas, pelos sujeitos históricos que empregaram seus valores e costumes.

Em meio a essa discussão, destacam-se, também, os escritos de Fáfero (2014, p.04):

As paisagens são moldadas pelas inter-relações dos componentes biofísicos da natureza com as ações humanas. O mosaico de paisagens encontrado em todas as regiões brasileiras é a expressão da diversidade de ambientes naturais associada à sociodiversidade historicamente presente em cada território que as constitui. Desde os primórdios da ocupação, os povos originários foram se estabelecendo nos diferentes ambientes, interagindo com o meio e conformando as paisagens.

A partir dessas afirmações, pode-se perceber que é inegável a relação existente entre os elementos naturais e humanos, os quais carregam consigo as “marcas” da história. Essas marcas históricas nos permitem desenrolar, pesquisar, indiciar e descobrir as transformações, rupturas e permanências a respeito de territórios e demais espaços, como nesse caso, sobre os territórios faxinalenses.

Floriani (2011) também descreve que, diante da crise socioambiental registrada a partir do final do século XX, pode-se perceber que essa anormalidade não corresponde apenas ao esgotamento de recursos naturais, mas dos sistemas de organização que vivem de forma oposta ao projeto modernizador pautado no uso exploratório do meio ambiente. Nesse contexto, emergem ocorrências de resistência a esse projeto, como é o caso de agricultores agroecológicos que vivem na busca e luta constante em prol de mecanismos alternativos aos processos de produção capitalistas dominantes.

Com essas ocorrências, torna-se necessário a realização de uma nova leitura sobre o

sentido de práticas produtivas e paisagem, sendo destacado por Floriani (2011, p.28) que:

[...] esta nova visão, a paisagem não é apenas um conjunto de elementos físicos dissociados das maneiras de se ver (subjetividade) e de fazer (práticas), como pretende o modelo hegemônico produtivo e todo o arsenal científico que acompanha e reforça essa visão [...].

Segundo Floriani (2011), esse modelo hegemônico pautado na aplicação de tecnologias para a produção agrícola (sementes geneticamente modificadas, insumos químicos e sintéticos, entre outros) possui um concorrente chamado de “sistema vernacular”, ou, “sistemas agroecológicos” e “sistemas de produção tradicionais” que influenciam nas paisagens e na terra de forma muito menos impactante e de maneira mais sustentável do que o modelo proposto pelo agronegócio. O sistema vernacular de produção tende a estabelecer uma interação maior do homem como meio através da combinação entre racionalidade e subjetividade, ou seja, suas relações com o meio são frutos de sua própria história de vida que lhes proporcionam experiências a respeito dos ecossistemas locais, além de seus limites e potencialidades.

Assim, o autor citado anteriormente destaca que podemos dizer que a paisagem percebida pelos povos tradicionais, por exemplo, é representada como extensão de suas vidas, tanto na escala temporal, como espacial, sendo algo que tende a configurar seus territórios. A paisagem, nesse contexto, passa a ser global e múltipla, em que o conjunto formado pelo território e pela paisagem ganha “rosto humano”. Floriani (2011, p.83) ainda destaca que:

A partir da análise da paisagem, o território rural possui ligação com as práticas nele registradas. Isto é, podemos utilizar a abordagem visual para descrever as práticas dos agricultores impressas na paisagem: trata-se de ler a paisagem para entender o sistema de práticas agrícolas, e vice-versa.

Dessa forma, a paisagem representada a partir das práticas agrícolas remete a uma nova forma de interpretar o campo, pois essa forma de análise da paisagem vivida e percebida por grupos sociais revela territórios representados por práticas que mostram uma identidade específica.

Nota-se, também, que o conceito de “paisagem” utilizado nessa pesquisa, considera a ação do homem como agente transformador dos cenários. A paisagem é interpretada a partir da perspectiva histórica, sendo tomada como um elemento transformado pela ação do homem ao longo do tempo, ou seja, é discutida no âmbito da temporalidade. Para Gandy (2004, p.77):

Os recentes desenvolvimentos da história do meio ambiente transformaram o estudo da paisagem. Da síntese regional passou-se para uma interpretação da paisagem como articulação de forças materiais diversas. [...] O estudo da história da transformação do meio ambiente apresenta evidentes similitudes com a *École des Annales*, em especial com os trabalhos de G. Duby e de F. Braudel, para quem as mudanças da paisagem são explicadas a partir da evolução dos alicerces econômicos da organização social.

As ações antrópicas passam a fazer parte do cenário da transformação das paisagens, e a dimensão física não é a única e exclusiva responsável pelos mais diversos cenários em mudança. Gandy (2004) considera que as paisagens são resultados das dinâmicas das relações sociais e sua interpretação deve partir das inter-relações entre a história da sociedade e da natureza.

### **Análise e discussão**

Baseando-se nas discussões anteriores, é notável a grande importância da utilização de fotografias no âmbito de pesquisas acerca dos faxinais, sendo possível observar vários aspectos que apresentam modificações na paisagem, bem como, nas práticas faxinalenses em relação ao seu modo de vida. A seguir serão apresentadas sequências de imagens referentes ao Faxinal do Barreirinho dos Beltrão, e ao Faxinal do Salto para que a partir da interpretação de tais fontes possa-se apontar transformações ocorridas ao longo do tempo.

### **Imagem 01: Faxinal Barreirinho dos Beltrão início anos 2000**



Fonte: fotografia do Faxinal Barreirinho dos Beltrão cedida por moradora da comunidade à autora.

A imagem acima demonstra a mecanização da agricultura no faxinal, substituindo o trabalho manual e com animais pelos tratores; além da utilização de agrotóxicos para produção de alimentos em larga escala, diminuindo aos poucos as práticas de plantio agroecológicas, sem utilização de venenos e baseadas em saberes transmitidos de geração para geração.

Através da interpretação da fotografia pode-se levantar uma parte da história do Faxinal do Barreirinho dos Beltrão, demonstrando como a mecanização da agricultura e a implantação da cultura do fumo agrediu o meio ambiente local e modificou as práticas agrícolas, nesse caso, principalmente, a partir da década de 1990. Mas, ao associar essas fotografias aos comentários da família concedente, nota-se que essa mecanização e mudanças das práticas representavam um sentimento de orgulho e progresso, aumento da renda da família, e conseqüentemente, melhores condições de vida. Por isso fotografar: para eles, esses “avanços” eram dignos de registro, significando um marco para a história da família. Pouco se pensava nas mudanças negativas que o “progresso” estaria ocasionando em relação às constituições físicas e culturais do faxinal.

**Imagem 02: cerca faxinalense seguida de eucaliptos no Faxinal Barreirinho dos Beltrão**



Fonte: Acervo particular de Sonia Vanessa Langaro.

A partir da imagem 02 podem-se levantar, novamente, as questões discutidas a partir da realidade existente nos limites do Faxinal Barreirinho dos Beltrão entre as “terras de criar” e as “terras de plantar”, fornecendo uma visão contraditória, pois após a cerca faxinalense, referente a uma área de preservação e criadouro comum, está a plantação de eucaliptos que futuramente terá a madeira utilizada como fonte de energia para o aquecimento das estufas de fumo para secagem das folhas. Mais ao fundo, pouco notável na imagem, mas confirmada em saída de campo, há uma plantação de soja, que, segundo moradores do local, avançaram às áreas faxinalenses acarretando um processo de encurralamento do sistema comunitário.

Essas mudanças não somente modificaram os aspectos físicos da comunidade, mas, também, as relações sociais. As práticas coletivas que faziam parte da vida no faxinal, hoje, compõe apenas a memória dos indivíduos. O trabalho que antes era realizado coletivamente não é mais possível devido ao prevaletimento do individualismo.

Atualmente, os moradores estão preocupados com a possível desagregação do faxinal, pois sua área territorial diminuiu muito nos últimos anos, principalmente pela venda de terrenos para o plantio de *commodities* para grandes latifundiários da região. Esses fazendeiros oferecem altas quantias pelas terras aos pequenos proprietários, fazendo-os vender suas posses, muitas vezes, pertencentes ao faxinal ou divisas, causando

encurrallamento e agravando as pressões para o desmantelamento da comunidade.

Outra indagação possível a partir das fotografias e das observações da paisagem é a questão de como manter o que restou do faxinal e quais seriam as atitudes que tendem a colaborar para a sua manutenção. É visível que a área do criadouro comum abarca muitas espécies de vegetação nativa, como a araucária e a erva-mate, sendo um aspecto que necessita de atenção para que seja preservado. Nesse sentido, os moradores colocam suas esperanças na ajuda do poder público local para que possam continuar com o sistema.

Pode-se afirmar que há muito a ser feito por parte dos órgãos públicos locais para o atendimento das necessidades dessa comunidade, sendo este quesito um ponto primordial para o acesso a recursos que incentivam a manutenção do faxinal, pois, como pode ser percebido, é inegável a existência de pressões externas que cada vez mais enfraquecem as práticas tradicionais.

**Imagem 03: Faxinal do Salto em 2015**



Fonte: Acervo particular de Sonia Vanessa Langaro

A imagem 03 refere-se ao Faxinal do Salto. É possível identificar a presença de animais e cercas típicas da paisagem faxinalense, os quais estão dividindo o espaço com plantações de pinus, destinadas ao comércio. Além do pinus, nota-se a presença do eucalipto, que, assim como no Barreirinho dos Beltrão, faz parte do processo da secagem de fumo das estufas implantadas na comunidade. Tal madeira comercial ou utilitária ocupa o espaço das antigas florestas nativas. Essa é uma paisagem que reflete as ações humanas ao longo do tempo, e que acarretam diversos

prejuízos diante da imposição de práticas que não pertencem aos costumes locais.

A paisagem faxinalense, atualmente, apresenta versões contraditórias: terras de criadouro comum e preservação ambiental junto a eucaliptos, pinus e extensas áreas destinadas à agricultura mecanizada; um cenário cada vez mais constante nos arredores do Faxinal do Salto.

Pode-se apontar que a agricultura e as demais práticas comerciais foram responsáveis por diversas mudanças nesse faxinal, tanto em seus aspectos físicos como socioculturais. Além da diminuição da área do criadouro comum e da floresta nativa, as práticas coletivas de troca de serviços, limpeza e manutenção dos elementos faxinalenses foram deixadas de lado.

De acordo com Deffontaines (2006 *apud* FLORIANI, 2011, p. 85),

[...] a produção da paisagem pelo agricultor é entendida como ato de suas práticas a partir das quais ele mobiliza as proporções, as escalas, os ritmos, as cores, as sombras e as luzes. Desse modo, o agricultor é também produtor de formas. E se o agricultor produz formas, há também uma linguagem visual da agricultura que resulta, mais que dos processos técnicos de produção, da maneira de o agricultor pensar sua atividade e a sua relação com o meio.

As palavras do autor citado sugerem a relação que as práticas agrícolas possuem com as novas paisagens faxinalenses. As “formas, cores, sombras e luzes” formam um imenso e complexo mosaico que produz e reproduz os processos históricos através de uma linguagem paisagística. Todas as suas técnicas e intenções acabam sendo marcadas nos ambientes e espaços que, infelizmente, apresentam cada vez mais o prevaletimento do individualismo e homogeneidade

**Imagem 04: Faxinal do Salto 2015**



Fonte: Acervo particular de Sonia Vanessa Langaro

**Imagem 05: Faxinal do Salto 2016**



Fonte: Acervo particular de Sonia Vanessa Langaro.

Analisando as imagens 04 e 05, pode-se perceber o cercamento de uma área de criadouro comum, protegida por lei e que não pode ser utilizada para o uso privado, mas sim, deve ser destinada ao uso coletivo para criação de animais. Na imagem 05 tem-se a mesma área fotografada com o tempo aproximado de um ano depois, que nos revela um espaço que está se tornando cada vez mais comum em comunidades tradicionais, em especial nos faxinais, sendo estes cercados também chamados de fechos, que neste caso acabou individualizando/privatizando recursos naturais (aguadas) em área de criadouro comum. Sabe-se que as áreas de criadouro comum estão cadastradas como ARESUR (Áreas Especiais de Uso Regulamentado) que visam a preservação ambiental, onde as mesmas estão protegidas

por lei, sendo proibido o cercamento ou degradação destas áreas, pois os animais precisam circular livremente por este espaço em busca de alimento e água. Porém, alguns moradores do Faxinal do Salto acabaram cercando parte do criadouro, com cercas de tela fechada, algo que impede a passagem de animais grandes e pequenos, interferindo na sua circulação e acesso aos recursos naturais. Nota-se que mesmo com existência das leis faxinalense, é preocupante o prevalecimento do individualismo, algo que caminha com princípio totalmente contrário ao praticado em território faxinalense, que é o uso comum dos recursos naturais.

A partir dessas breves discussões aqui apresentadas pode-se perceber que “os faxinais no Paraná” é um tema fecundo, principalmente quando analisados os processos de desestruturação e os mecanismos de resistência existentes no âmago dessas comunidades frente seus antagonistas.

Nesse sentido, é ativada a discussão a respeito dos processos de desestruturação que, posteriormente, resultam na desagregação dos faxinais, e conflitos que diversos faxinais do estado do Paraná enfrentaram e estão enfrentando em busca da manutenção de suas formas de vida, na luta contra a imposição do que é chamado de “moderno”, que nem sempre é aplicado de forma positiva no sistema faxinal. Neste contexto, Silva (2005, p.42) ressalta que:

A situação atual de desagregação a que estão sujeitos os sistemas faxinais, provocada principalmente pela superação da forma “tradicional” de produção por uma mais “moderna” e tecnificada, mais racional, dentro da lógica da acumulação capitalista. A característica principal dos Sistemas Faxinais, que é o uso coletivo do meio de produção terra, vai contra a ótica da racionalidade capitalista onde o privado é tido como pressuposto inviolável e inquestionável.

É importante salientar que a palavra “modernização” será utilizada constantemente nessa pesquisa para designar as transformações que ocorrem no âmago das comunidades faxinalenses, assim como, no meio rural paranaense e brasileiro, podendo ser identificado principalmente a partir dos anos de 1970. Nesse contexto, Hauresko (2013) destaca que, a partir da segunda

metade dos anos 1950, houve um forte estímulo à modernização agrícola iniciada pelos subsídios às máquinas utilizadas para os processos de plantio, sendo também ampliado à compra de fertilizantes e defensivos agrícolas a partir dos anos 1950. A respeito do conceito de modernização Fleischfresser (1988, p.11) descreve:

Assume a conotação explícita de modernização tecnológica, significando que as alterações na base técnica da produção agrícola ocorreram devido a adoção de meios de produção de origem industrial, produzidos fora das unidades produtivas rurais e, portanto, adquiridos através do mercado.

As áreas rurais brasileiras passam por uma chamada “industrialização da agricultura”, em que sua difusão transformou as formas de produção promovendo benefícios principalmente aos grandes latifundiários. Hauresko (2012) destaca que o sentido de produção no meio rural passa a visar a exportação e, conseqüentemente, tem seus custos elevados devido aos meios de produção de origem industrial.

Para complementar essa discussão Matos e Pessoa (2011, p.301) afirmam que:

O processo de modernização no espaço agrícola que possibilitou a “artificializar” a terra corresponde a um aumento no uso de capital fixo, pois há necessidade de grandes investimentos em extensões de terras, em maquinários e de capital circulante para investir nas exigências científicas e técnicas.

É notável como os pequenos produtores foram atingidos negativamente com essas mudanças, pois nem todos possuíam poder aquisitivo para adquirir equipamentos de alto valor depois que as formas de produção tradicionais e sustentáveis passam a ser excluídas. É neste sentido que se busca atentar os olhares para as comunidades faxinalenses, que, em meio a esse processo de introdução de tecnologias no campo, viram-se “encurraladas” por grandes plantações mecanizadas, tendo suas formas de produção e reprodução cultural ameaçadas por não corresponder ao ideal “moderno”.

Em meio a tantas transformações, alguns moradores buscam alternativas para aumentar a renda sem aderir ao plantio de fumo ou venda de suas posses para latifundiários. Uma

alternativa é oferecida pela Prefeitura Municipal de Rebouças em parceria com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que visa o cultivo de vários alimentos (como repolho, cebola, alface, cenoura, couve flor, brócolis) sem a utilização de agrotóxicos, ficando a prefeitura responsável pela compra dos alimentos, destinando-os, principalmente, às escolas. Mas, infelizmente, de acordo com estudos realizados no Faxinal do Salto, os moradores estão sofrendo com a falta de compromisso por parte dos órgãos públicos locais.

Além do PAA, os faxinais de Rebouças, assim como os demais existentes no Paraná, contam com o apoio de leis municipais, estaduais e federais que garantem os direitos e reconhecimento dessas comunidades. Além disso, os faxinais em questão contam com o apoio da Secretaria Municipal da Agricultura do município de Rebouças e o Instituto Ambiental do Paraná (IAP). O Faxinal do Salto e o faxinal Barreirinho dos Beltrão estão cadastrados como área regulamentada (ARESUR) e são beneficiados com o ICMS Ecológico (imposto destinado aos órgãos públicos municipais para investimentos em áreas protegidas por lei), tendo como órgão fiscalizador da aplicação sustentável deste recurso o IAP. Regularmente, um funcionário desse órgão realiza visitas nos faxinais para verificar a existência de conflitos, irregularidades e níveis de sustentabilidade. Esses dados são registrados para comprovar a aplicação dos recursos do ICMS ecológico através de resultados e melhorias para a comunidade.

Ao realizar uma análise ao longo da história é possível observar a gravidade dos problemas que o avanço das agriculturas comerciais ocasiona nos faxinais. Mas para que esse quadro seja, ao menos, freado, é necessário que haja a conscientização de toda a sociedade acerca da importância que possuem essas comunidades tradicionais em questões de sustentabilidade e práticas culturais peculiares. Algumas das alternativas são as próprias políticas públicas, desde que sejam aplicadas com compromisso, nas quais os moradores depositam grande parte de suas esperanças; além do importante trabalho realizado por pesquisadores para o levantamento de dados para que os faxinalenses saibam o que é necessário fazer para evitar as desagregações dos faxinais.

## Considerações Finais

A partir do objetivo geral proposto que se refere na apresentação de elementos que passaram por modificação ao longo do tempo em comunidades faxinalenses, é perceptível diversas situações conflituosas que afrontam direitos e colocam em risco modos de vida tradicionais e que foram identificadas através da interpretação da paisagem e de fotografias. O principal ponto apresenta-se a partir da revelação de uma paisagem intensamente transformada pelo homem, que acaba por interferir tanto nos aspectos físicos, como nas relações socioculturais faxinalenses. Dessa forma, esses fatos acabam sendo associados à expansão da mecanização agrícola no campo, que infelizmente apresenta-se acompanhada de um discurso homogeneizador e individualista. Limpar (desmatar) para plantar, plantar para exportar, exportar para lucrar. Essas perspectivas pouco – ou nada – consideram a existência de diferentes territórios que possuem suas práticas específicas de trabalho com a terra e suas relações com a natureza.

Através das fotografias e depoimentos dos moradores faxinalenses, foi possível realizar uma análise das transformações que ocorreram nos dois faxinais. Analisando seu contexto foi possível evidenciar a importância das políticas públicas, ainda que insuficientes e falhas em diferentes momentos, em benefício desse sistema, buscando preservar as características das comunidades tradicionais. Enquanto muitos faxinais deixaram de existir como sistema, vários deles resistem apesar de problemas internos e externos, como o abandono das práticas comunitárias tradicionais por parte dos moradores e o avanço da agricultura comercial mecanizada com vistas ao mercado externo. Enquanto sistema de vida, produção e cultura, os faxinais apresentam características sustentáveis e amenizam problemas.

Os faxinais foram sempre detentores de matas nativas, essenciais para a criação dos animais. Essa característica, contudo, passa por transformações, uma vez que em muitos faxinais têm havido desmatamento, além da introdução de espécies exóticas como o eucalipto, consequência direta da cultura comercial do fumo, atividade anteriormente restrita a pequenas roças para consumo interno. Portanto, é necessário haver proteção, incentivos e fiscalização para que

essas reservas florestais nativas remanescentes sejam preservadas do desmatamento para fins agrícolas comerciais ou reflorestamento com espécies exóticas, monoculturas que afetam os ecossistemas e a biodiversidade regional.

O apoio governamental é importante e necessário para a preservação dos faxinais e de sua cultura. Contudo, a participação dos próprios faxinalenses nesse processo deve ser considerada, uma vez que são os atores e construtores de muitas lutas por seus direitos e a garantia da continuidade de seu modo de vida.

No Paraná atual são encontrados vários faxinais em estado de desagregação. Geralmente, não por vontade dos faxinalenses, mas por pressões externas representadas, principalmente, pela agricultura comercial para exportação, como é o caso da soja. Diante desse quadro de instabilidades e incertezas, as políticas públicas exercem papel relevante para a manutenção de um patrimônio cultural e ecológico paranaense.

Considerando que esses povos não possuem documentação escrita a fim de registrarem seus rastros, o uso de fotografias apresenta-se como um importante fio condutor na tessitura das questões aqui apresentadas. A utilização da fotografia como fonte e não como ilustração é uma prática que muito tem a colaborar não somente nas pesquisas com povos tradicionais, mas, também, em relação a vários temas e campos da ciência. São inúmeras as possibilidades que a interpretação fotográfica pode proporcionar, gerando a possibilidade de perspectivas diversas, tais como: o trabalho das mulheres ao longo do tempo, as práticas religiosas, os trabalhos comunitários e muitos outros demais que surjam e que podem promover maior visibilidade para essas comunidades historicamente marginalizadas.

## Referências

CAMPOS, Nazareno José de. **As diferentes formas de uso comum da terra no Brasil**. Santa Catarina, 2000. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/04.pdf>> Acesso em 04 de nov. de 2016.

CHANG, Man Yu. **Sistema Faxinal - uma forma de organização camponesa em desagregação no Centro-Sul do Paraná**. Londrina: Fundação Instituto

Agrônomo do Paraná/Boletim Técnico 22 do IAPAR, março de 1988.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

FAVERO, Claudenir. Paisagens camponesas em transformação. **Agriculturas**, v. 11, n.3, outubro de 2014. Disponível em: <[http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Agriculturas\\_V11N3\\_EditorConvocado.pdf](http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Agriculturas_V11N3_EditorConvocado.pdf)> Acesso em 03 de maio de 2017.

FLEISCHFRESSER, Vanessa. **Modernização Tecnológica da Agricultura: contrastes regionais e diferenciação social no Paraná da década de 70**. Curitiba: Livraria do Chain, 1988.

FLORIANI, Nicolas. **Saberes e práticas de territórios agroecológicos**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2011.

GANDY, Mathew. Paisagem, estéticas e ideologia. In: CORREA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny. **Paisagens, textos e identidade**. Rio Janeiro: Editora UERJ, 2004.

GURAN, Milton. Fotografar para descobrir, fotografar para contar. **Cadernos de Antropologia e Imagem**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 155-165, 2000.

GURAN, Milton. **Documentação fotográfica e pesquisa científica notas e reflexões**. Disponível em: <[http://www.labhoi.uff.br/sites/default/files/doc\\_foto\\_pq.versao\\_final\\_27\\_dez.pdf](http://www.labhoi.uff.br/sites/default/files/doc_foto_pq.versao_final_27_dez.pdf)> Acesso em 30 de janeiro de 2017.

HAURESKO, Cecília. **Lugares e tradições: as comunidades faxinalenses de Anta Gorda e Taquari dos Ribeiros**. Guarapuava: Unicentro, 2012.

MATOS, Patrícia Francisca; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. A modernização da agricultura no Brasil e os novos usos do território. **Geo UERJ - Ano 13, nº. 22, v. 2, 2º semestre de 2011 p. 290-322**. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>> Acesso em 15 de outubro de 2016.

MENDONÇA, Francisco. Prefácio. In: SAHR, Cecilian. (Org.). **A paisagem como patrimônio cultural: Campos Gerais e Matas de Araucária do Paraná**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2010. P. 7-10.

NERONE, Maria Magdalena. **Sistema Faxinal: terras de plantar, terras de criar**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2015.

SCHÖRNER, Ancelmo; CAMPIGOTO, José Adilçon. Migrantes no faxinal e migrações de faxinalenses: territórios e povos tradicionais. **Revista Esboços, Florianópolis**, v. 18, n. 25, p.

53-72, ago. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/viewFile/2175-7976.2011v18n25p53/21532>> Acesso em: 20/10/2016

SAHR, Cícilian Luiza Löwen; CUNHA, Luiz Alexandre G. O significado social e ecológico dos faxinais: reflexões acerca de uma política agrária sustentável para a região da mata com araucária no Paraná. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, Vol. 5, No 1 (2005).

SILVA, Márcio. **A Contribuição de Florestas de Araucárias para a Sustentabilidade do Sistemas Faxinais**. Curitiba, 2005. 122 f. Dissertação de Mestrado.

SOUZA, Roberto Martins de. **Mapeamento social dos faxinais**. Manaus: Edições da Universidade do Estado do Amazonas- UEA, 2009.

ZUBASZ, Maria de Lurdes Rasinski. **Faxinais em Ivaí**: de uma organização camponesa comunitária às origens da periferia. Curitiba SEED, 2007. Disponível em: <<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/482-4.pdf>> Acesso em 10/10/2016.

## Para no incomodar<sup>1</sup>

Elizabeth Trejos-Castillo\*

*Lo que mata a un jardín no es el abandono.  
Lo que mata a un jardín es esa mirada de quien por él pasa indiferente.*

Mario Quintana

*Con demasiada frecuencia...disfrutamos de la comodidad de la opinión  
sin la incomodidad del pensamiento.*

John F. Kennedy

Vengo preguntándome desde hace años por qué nos incomoda tanto la delincuencia juvenil. Y me detengo a pensar si tal malestar social será una respuesta al incremento de actos delictivos juveniles, o quizá nuestra frustración por la infructuosa contención social y legal de esos actos, o si será más bien una genuina preocupación por los jóvenes mismos. Nuestra incomodidad parece estar basada en la opinión reactiva y apresurada de los actos delictivos juveniles, más que en un análisis profundo de la raíz de esos actos que conllevaría un acercamiento a sus historias de vida, un conocimiento más amplio de sus familias, sus contextos sociales y culturales, y sus características personales. Por supuesto que tal acercamiento nos llevaría a comprometer nuestra tolerancia social, nuestros métodos de entender y abordar la delincuencia juvenil como un producto de la sociedad y a asumir una solución más allá de una repartición de culpas y condenas. Por supuesto que tal humanización de la delincuencia vendría a desafiar valores arraigados en la meritocracia sin memoria social, en la mirada indiferente de la familia, del maestro, de la iglesia, del profesional, del gobierno y otras entidades. Por supuesto que entender la delincuencia desde el niño/a o joven infractor incomodaría de más nuestra costumbre de ser indiferentes a las necesidades de otros grupos sociales.

### Quién es el menor infractor?

Bien es sabido que un niño/a que crece y se desenvuelve en un ambiente que no ofrece apoyo emocional, valores, expectativas y limitaciones claras, conducirá inevitablemente a la creación de un individuo mal adaptado (MURRAY & FARRINGTON, 2010; REINGLE, JENNINGS, & MALDONADO-MOLINA, 2012; TREJOS-CASTILLO & TREVINO-SCHAFFER, 2018). Nuestra valorización social del menor infractor, sin embargo, parece funcionar sobre una memoria selectiva enfocada solamente en el joven, como único causante de sus actos, liberando a los entes encargados del desarrollo de sus responsabilidades —familia, escuela, comunidad, sociedad—. Aun en casos donde la salud mental y/o características individuales de un menor podrían conducir a infracciones (por ejemplo, problemas de conducta severos, pobre control de impulsos, desórdenes mentales y/o de la personalidad, etc.) en un ambiente protector que provee los recursos necesarios para apoyar las necesidades

---

<sup>1</sup> Un agradecimiento muy especial a la Directora del Centro de Socioeducação (CENSE) de Ponta Grossa, Paraná-Brasil, Sra. Vera Lúcia Kanawate, y al equipo técnico del CENSE. Gracias por el privilegio de nuestras conversaciones, por compartir su luz y pasión conmigo, y por la convicción de saber que, a la distancia, caminamos el mismo camino y estamos en la misma lucha por el bienestar social y humano de nuestros jóvenes más necesitados.

\* Doctora en Desarrollo Humano y Asuntos de la Familia por la Universidad de Auburn, EE.UU. Maestro en Sociología Rural por la Universidad de Auburn, EE.UU. Graduada en Psicología por la Universidad de Iowa EE. UU.; Profesora de la Universidad Tecnológica de Texas, EE.UU., en los Cursos de Maestría y Doctorado en Desarrollo Humano y Estudios de la Familia. E-mail: elizabeth.trejos@ttu.edu.

especiales de esos menores, posibles resultados negativos son prevenibles y manejables a corto y largo plazo (WHO, 2013). Sin embargo, en su mayoría, el perfil del menor infractor no responde necesariamente a esos casos de salud mental o características individuales.

Según el Instituto de Investigación Económica Aplicada, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015), el menor infractor en Brasil responde al perfil de 12 a 18 años (60% tienen entre 15-18 años), 95% son hombres, 60% son de raza negra, 66% provienen de familias de recursos extremadamente limitados y 51% no son escolarizados. Los delitos cometidos por los menores infractores en Brasil en su mayoría son por robo (40%) y tráfico de drogas (25%), y otros crímenes en menor magnitud repartidos entre homicidio (8%), amenaza de muerte (6%), tentativa de homicidio (3%), hurto (3%), portar armas de fuego (2%), estupro (1%), entre otros. La situación de la delincuencia juvenil es muy similar en los países de Latinoamérica. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013), la mayoría de los crímenes de menores responden al llamado "delito aspiracional" y en general son categorizados por la obtención de dinero y estatus por medios no legales. En su mayoría, esos crímenes son causados por la exclusión de menores marginados socialmente, la falta de recursos para suplir necesidades básicas y las familias con problemas económicos, de relacionamiento y de integración social. Esas condiciones crean un perfil del menor infractor no muy diferente al de Brasil: la mayoría han salido de sus hogares antes de cumplir 15 años, más del 80% no son escolarizados y solo terminaron la escuela primaria, provienen de familias muy pobres, están envueltos en organizaciones criminales de robo y venta de drogas que les ha representado una forma de supervivencia y protección al mismo tiempo.

En Estados Unidos, crímenes relacionados a la propiedad (robo, hurto) alcanzaron en el 2015 un 34%, mientras que crímenes relacionados a drogas reportaron un 13%, seguidos por crímenes de orden público un 25% (resistencia, desobediencia, portar armas) y crímenes personales un 28% (asalto simple, otros). El perfil del joven infractor es 70% masculino, 80% de minoría racial/étnica (negros, hispanos)

y en su mayoría 70%-80% tienen entre los 15 y 17 años (OFFICE OF JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION, 2015). En Europa y Asia, aun cuando los delitos y crímenes cometidos por menores no alcanzan un 25% de los crímenes generales, las estadísticas demuestran un perfil del joven infractor similar al perfil en Latinoamérica y Estados Unidos (CAMPISTOL, AEBI, 2018). A pesar de las posibles diferencias geográficas y culturales, la falta de recursos económicos y el reducido capital humano (conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes personales) en la familia y la comunidad exponen a los niños/as y jóvenes en general a un ambiente de mayor riesgo de abuso y negligencia, que crea a largo plazo un círculo vicioso de reproducción de actos delictivos y violencia (LANSFORD, MILLER-JOHNSON, BERLIN, DODGE, BATES, PETTIT, 2007). El incremento de la delincuencia juvenil durante las últimas décadas no se debe simplemente a un crecimiento en el número de menores infractores, sino más bien, a un producto asociado a la privación de las necesidades y recursos más básicos de cualquier ser humano: estabilidad, apoyo y supervisión familiar, alimentación, salud, abrigo, seguridad, educación, entretenimiento, autonomía, y orden (UNICEF, 2017; WHO, 2013).

### **Delincuencia juvenil, control y orden social**

Después de más de tres décadas de las provisiones mínimas de administración de la justicia juvenil establecidas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-1985<sup>2</sup>) durante el llamado *Año de la Juventud*, las garantías discutidas para mejorar las condiciones del joven infractor sobre sanciones formadoras no privativas de libertad y la justicia de menores restaurativa no parecen haber progresado como se esperaba. Mas bien, enfrentamos un desafío inminente: la encarcelación masiva de menores. Actualmente en el año 2018, Estados Unidos reporta el mayor número de personas encarceladas en el mundo, equivalente a 2.2 millones, seguido por China con 1.6 millones, Rusia con 874.161, Brasil con 371.482, India con 332.112 y México con 214.450. Solamente en Estados Unidos la cantidad de menores

<sup>2</sup> "Reglas de Beijing"- Resolución 40/33 de la Asamblea General.

encarcelados en el presente año (2018) equivale a 53 mil, de los cuales uno de cada cinco (1 en 5) menores no ha sido determinado como culpable o delincuente y continúa encarcelado sin ser juzgado, mientras uno de cada tres (1 en 3) es procesado por casos menores considerados no criminales como faltar a la escuela, huir de casa, problemas de conducta, usar droga (sin traficar) y disturbios públicos sin uso de armas (WAGNER, SAWYER, 2018). En Brasil, el número de menores presos ascendió a 27 mil en el 2015 (SINASE, 2016) con 1 en cada 5 de los jóvenes en detención provisoria. Aún cuando menos de un 10% de los menores infractores en Brasil cometieron actos graves como homicidio, robo agravado, secuestro, amenaza de muerte y/o crímenes sexuales, según datos oficiales, 64% de ellos estaban cumpliendo las medidas más severas, las cuales no correspondían a los actos cometidos, y datos oficiales demuestran también que el número de menores presos en Brasil incrementó de aproximadamente 16.500 en el año 2009 a aproximadamente 27.000 en el año 2015 (IPEA, 2015).

Como lo demuestran los datos de Estados Unidos y Brasil—dos de los países con los índices superiores de menores encarcelados en el mundo—el uso de la detención provisoria como medida cautelar en adolescentes se ha convertido en una medida sobreutilizada. Paradójicamente, una de las medidas más importantes ratificadas por la UNICEF en el año 2006 fue la oposición al uso indebido de la privación de la libertad de menores, que solo debe ser implementada en casos extremos: a) cuando el adolescente infractor representase un peligro inminente para la sociedad o para los otros, b) cuando existan otras medidas alternativas para tratar el problema y c) además, debe ser utilizada por plazos cortos con revisiones frecuentes para garantizar los derechos y protecciones necesarias para los menores (UNICEF, 2006). Las disparidades raciales y sociales de los jóvenes encarcelados en Brasil y Estados Unidos por crímenes menores aún no juzgados, además de las penalidades impuestas a los infractores, constituyen violaciones claras, no solamente de los derechos civiles, sino también de los derechos humanos de esos menores, privados de libertad en condiciones deplorables, que comprometen su seguridad personal (detenidos

en prisiones para adultos) y salud física y mental (AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION-ACLU, 2015; LEMOS DE PAIVA, SOUZA, & BEZERRA RODRIGUES, 2014; ROCHA ANDRADE DA SILVA & ULHÔA BOTELHO, 2016).

La falsa inmunidad de la que, según algunos, gozan los menores de edad ha llevado a un debate mundial recurrente sobre la supuesta necesidad de aumentar la pena a los crímenes y disminuir la edad de responsabilidad penal. La UNICEF (1990, 2017) se ha pronunciado no solamente sobre la violación a la Convención de los Derechos del Niño/a implementada en setiembre de 1990 y ratificada por 193 países, sino también por los daños irreparables que la encarcelación puede causar en el desarrollo neuropsicológico, cognitivo, emocional, social y la salud mental y física de los menores. Tomando en cuenta que la mayoría de los menores privados de libertad son identificados dentro de un perfil de minorías económicas y raciales/étnicas, la encarcelación masiva representa otra herramienta de marginalización de esos grupos y perpetuación de estereotipos desmoralizantes. Infelizmente, nuestros políticos, profesionales e investigadores, en algunos casos, continúan abordando el problema de la delincuencia juvenil desde una perspectiva de déficit del sistema: falta de más cárceles para menores, falta de sanciones más severas, falta de controles sociales, falta de reducción de la edad de responsabilidad penal, sin lograr ver que el problema más bien debe ser entendido desde un déficit individual: falta de oportunidades, falta de cuidados básicos, falta de seguridad y protección social de los menores.

Cuando como sociedad desarrollemos la empatía y la visión necesaria para entender lo que las palabras de Kurt Tucholsky nos enseñan: *Una muerte es una tragedia. Un millón de muertes es solo una estadística*, aprenderemos a ver la delincuencia juvenil como una pérdida humana y no como una acumulación viciosa de números que crecen o decrecen en los gráficos.

### **Preocupación genuina por la delincuencia juvenil**

Será por la incomodidad social que nos causa el menor abandonado y desprotegido que aprende, mal que bien, a sobrevivir a cualquier precio (robo, tráfico, prostitución,

hurto, etc.), o quizá por el cinismo con que se legisla superficialmente sobre la vida de esos menores, o por la prontitud con la que opinamos sin realmente reflexionar, que a lo largo de los años como sociedad nos hemos convencido de construir más cárceles que jardines infantiles, más prisiones que escuelas.

Avances en las metodologías de investigación, tecnologías y comunicaciones, registros y análisis de datos a nivel institucional, nacional e internacional, nos permiten ver una perspectiva diferente sobre las raíces del problema de la delincuencia juvenil. Por ejemplo, datos nacionales retrospectivos sobre población adulta en conflicto con la ley en Estados Unidos reportan que un 80% de ellos estuvieron en el sistema de protección o asistencial social por casos de abuso y/o negligencia familiar cuando eran menores de edad (CHILDRENSRIGHTS.ORG, 2016). Estadísticas sobre delincuencia juvenil demuestran también que los jóvenes de minorías negras e hispanos/latinos en sistemas de protección y asistencia social tiene casi el doble de probabilidades de ser procesados por conductas no criminales, que al menos uno en cada tres ha tenido algún conflicto con la ley, que las jóvenes menores de edad son principalmente más vulnerables a ser víctimas de tráfico humano y sexual, y que infelizmente son procesadas como criminales (SAADA, EPSTEIN, ROSENTHAL, & VAFA, 2015; SELA-SHAYOVITZ, 2017). Datos recientes (1996-2012) demuestran una disminución marcada en asaltos simples, asaltos agravados y posesión de arma blanca en varones. Esa disminución ha reducido la diferencia con los mismos actos delictivos reportados por las jóvenes, lo cual no indica necesariamente que las mujeres adolescentes han incurrido en más delincuencia, sino más bien que tales actos han disminuido en los varones, lo cual es una noticia alentadora (SELA-SHAYOVITZ, 2017).

La población de menores en conflicto con la ley presenta problemas de salud mental complejos que pueden ser causados por abuso, traumas, negligencia, malnutrición, predisposición genética, problemas del desarrollo neuropsicológico y/o problemas psicológicos (SARMIENTO, PUHL, IZCURDIA, SIDERAKIS, & OTEYZA, 2011; TEPLIN, ABRAM, MCCLELLAND, DULCAN, & MERICLE, 2002). Esos problemas aunados a contextos familiares inestables, problemas

económicos, inseguridad en la comunidad y otros factores sociales, funcionan como catalizadores para el desarrollo de conductas negativas e inadaptadas en los menores (GALLO & WILLIAMS, 2005; SILVA, MATSUKURA, CID, & MINATEL, 2015; MURPHY, BRECHT, HUANG, & HERBECK, 2012). Esos hallazgos nos demuestran que cuando la práctica está informada en teorías y metodologías con responsabilidad social que procuran entender las realidades únicas de esos jóvenes, podemos entonces entender mejor sus necesidades y desafíos.

La investigación y práctica con responsabilidad social continúan haciendo un llamado a la reforma legislativa y de servicios prestados a los menores infractores. La necesidad de un sistema de atención integral para la recuperación y no para la punición, junto con programas de inserción sociales que permitan a los jóvenes infractores desarrollar, no solamente herramientas de trabajo y educación sino también herramientas de vida (autoestima, seguridad personal, autocontrol de emociones, etc.), son una prioridad inminente. Asimismo, la responsabilidad de cuidar de los menores infractores y ofrecerles un sistema digno para su recuperación no se limita al sistema judicial o criminal, sino que involucra un compromiso social de todas las profesiones, de los políticos, de las entidades locales, estatales y nacionales, y de la comunidad en general (TREJOS-CASTILLO & TREVINO-SCHAFFER, 2018; YOUNG, GREER, & CHURCH, 2017).

## Conclusiones

¿Deberíamos incomodarnos? Sí, por la falta de compromiso social, institucional e individual para hacer una diferencia y suplir las necesidades básicas de los niños/as y jóvenes abandonados, carentes de condiciones dignas de vida y educación, que hemos aprendido a mirar con indiferencia. El dolor y la frustración por la falta de vivienda, formación, comida, seguridad y servicios de salud de nuestros menores ha sucumbido a nuestros intereses materiales, por estatus, por un pseudo-orden social que oprime y reprime a los que continuamos privando de oportunidades.

Impotencia, resignación, y aceptación son las tres formas abstractas del consentimiento.

Entonces, hemos pasado rápidamente del estado de impotencia por ayudar a nuestras generaciones más jóvenes, a la comodidad de la resignación y la aceptación de la delincuencia juvenil como si fuese una plaga incontenible a la que solo se le puede tratar con punición y aislamiento. De esa forma seguimos consintiendo el abuso de menores producto de sus propias familias, de sus propias escuelas, de sus propias comunidades. Porque sí, nuestra irresponsabilidad social ha normalizado la confusión mental y emocional en la que esos jóvenes han aprendido a desarrollar herramientas equivocadas para sobrevivir el maltrato, al abandono y a la segregación, convirtiéndoles en “criminales” y convirtiéndonos en “víctimas” muy por encima de la realidad.

Que incomode SÍ y mucho, esa nuestra indolencia, nuestra falta de conciencia, nuestra deshumanización.

## Referencias

- American Civil Liberties Union-ACLU (2015). Overcrowding and Overuse of Imprisonment in the United.
- Submission to the Office of the High Commissioner for Human Rights. Retrieved from: [www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/OverIncarceration/ACLU.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/OverIncarceration/ACLU.pdf)
- Campistol, C., & Aebi, M.F. (2018). Are juvenile criminal justice statistics comparable across countries? A study of the data available in 45 European nations. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 24, 55–78.
- Children’s Rights Organization (2016). Foster Care. Retrieved from: <http://www.childrensrights.org/newsroom/fact-sheets/foster-care/>
- Gallo, A.E., & Williams, L.C.A. (2005). Adolescentes em conflito com a lei: uma revisão dos fatores de risco para a conduta infracional. *Psicologia: teoria e prática*, 7, 81-95.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2015). Perfil do menor infrator brasileiro. Retrieved from: <http://www.ipea.gov.br/portal/>
- Lansford, J. E., Miller-Johnson, S., Berlin, L. J., Dodge, K. A., Bates, J. E., & Pettit, G. S. (2007). Early Physical Abuse and Later Violent Delinquency: A Prospective Longitudinal Study. *Child Maltreatment*, 12(3), 233–245. <http://doi.org/10.1177/1077559507301841>
- Lemos de Paiva, I., Souza, C., & Bezerra Rodrigues, D. (2014). Justiça juvenil teoria e prática no sistema socioeducativo. Retrieved from: <file:///C:/Users/Dr.%20trejos/Downloads/Justi%C3%A7a%20juvenil.pdf>
- Murphy, D.A., Brecht, M.L., Huang, D., & Herbeck, D.M. (2012) Trajectories of delinquency from age 14 to 23 in the National Longitudinal Survey of Youth sample, *International Journal of Adolescence and Youth*, 17, 47-62.
- Murray, J., & Farrington, D.P. (2010). Risk Factors for Conduct Disorder and Delinquency: Key Findings from Longitudinal Studies. *Canadian Journal of Psychiatry* 55, 633-624.
- Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention-OJJDP (2015). Characteristics of delinquency cases handled in juvenile court in 2015. Retrieved from: [https://www.ojjdp.gov/ojstatbb/snapshots/DataSnapshot\\_JCS2015.pdf](https://www.ojjdp.gov/ojstatbb/snapshots/DataSnapshot_JCS2015.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Retrieved from: <https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Reingle, J. M., Jennings, W.G., & Maldonado-Molina, M.M/ (2012). Risk and Protective Factors for Trajectories of Violent Delinquency Among a Nationally Representative Sample of Early Adolescents. *Youth Violence and Juvenile Justice* 10, 261–77.
- Rocha Andrade da Silva, E. & Uihôa Botelho, R. (2016). Dimensões da Experiência Juvenil Brasileira e Novos Desafios às Políticas Públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Retrieved from: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27571](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27571)
- Saada, S. M., Epstein, R., Rosenthal, L. & Vafa, Y. (2015). The sexual abuse to prison pipeline: The girls ‘story. Report, Georgetown Center on Poverty and Inequality, Washington, D.C.
- Sarmiento, A. J., Puhl, S. M., Izcurdia, M., Siderakis, M., & Oteyza, G. (2011). Un estudio sobre los adolescentes en conflicto con la ley penal. *Anuario de investigaciones*, 18, 435-440.
- Silva, M.D.P., Matsukura, T.S., Cid, M.F.B., & Minatel, M.M. (2015). Saúde mental e fatores de risco e proteção: focalizando adolescentes cumprindo medidas socioeducativas. *Journal of Human Growth and Development*, 25, 162-169.

Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo (SINASE, 201). Ministério Dos Direitos Humanos- Secretaria Nacional Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente. Retrieve from: [http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/marco/Levantamento\\_2016Final.pdf](http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/marco/Levantamento_2016Final.pdf)

Teplin, L.A., Abram, K.M., McClelland, G.M., Dulcan, M.K., & Mericle, A.A. (2002). Psychiatric disorders in youth in juvenile detention. *Archives of General Psychiatry*, 59, 1133–43.

Trejos-Castillo, E. & Trevino-Schafer, N. (2018). *Handbook of Foster Youth*. Routledge, Taylor & Francis, New York, NY. United Nations Children's Fund-UNICEF (2017). Annual Results Report. Child Protection. Retrieved from: [https://www.unicef.org/publicpartnerships/files/Child\\_Protection\\_2017\\_Annual\\_Results\\_Report.pdf](https://www.unicef.org/publicpartnerships/files/Child_Protection_2017_Annual_Results_Report.pdf)

United Nations Children's Fund-UNICEF (2006). Informe Mundial Sobre La Violencia Contra Los Niños Y Niñas. Retrieved from: [file:///C:/Users/Dr.%20trejos/Downloads/Inf\\_Mundial\\_Violencia.pdf](file:///C:/Users/Dr.%20trejos/Downloads/Inf_Mundial_Violencia.pdf)

United Nations Children's Fund-UNICEF (1990). The Convention on The Rights of The Child. Retrieved from: <https://www.unicef.org/philippines/ConventionontheRightsoftheChild.pdf>

Wagner, P., & Sawyer, W. (2018). *Mass Incarceration: The Whole Pie*. Northampton, MA: The Prison Policy Institute. Retrieved from: <https://www.prisonpolicy.org/reports/pie2018.html> World Health Organization (2013). Sethi, D., Bellis, M., Hughes, K., Gilbert, R., Mitis, F., & Galea, G. (Eds.). European report on preventing child maltreatment. Retrieve from: <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/european-report-on-preventing-child-maltreatment-2013>.

Young, S., Greer, B., & Church, R. (2017). Juvenile delinquency, welfare, justice and therapeutic interventions: a global perspective. *BJ Psych Bulletin*, 41, 21–29.

## Para não incomodar<sup>1</sup>

Elizabeth Trejos-Castillo\*

*O que mata um jardim não é o abandono.  
O que mata um jardim é esse olhar de quem por ele passa indiferente.*  
Mario Quintana

*Demasiadas vezes nós...desfrutamos do conforto da opinião  
sem o desconforto do pensamento.*  
John F. Kennedy

Tenho me perguntado há anos porque estamos tão incomodados com a delinquência juvenil. E paro para pensar se tal inquietação social será em resposta ao aumento de atos criminosos juvenis ou talvez nossa frustração pela contenção social e legal infrutífera desses atos ou se será uma preocupação genuína para os próprios jovens. Nosso desconforto parece basear-se na percepção reativa e apressada de atos criminosos juvenis, em vez de em uma análise profunda da raiz desses atos que implicaria uma abordagem de suas histórias de vida, um conhecimento mais amplo de suas famílias, seus contextos social e cultural e suas características pessoais. É claro que tal abordagem nos levaria a comprometer nossa tolerância social, nossos métodos de entender e abordar a delinquência juvenil como um produto da sociedade e assumir uma solução além da distribuição de culpas e convicções. É claro que essa humanização do crime viria a desafiar valores enraizados na meritocracia sem memória social, no olhar indiferente da família, do professor, da igreja, do profissional, do governo e de outras entidades. É claro que compreender a delinquência da criança ou do jovem agressor incomodaria demais nosso costume indiferente às necessidades de outros grupos sociais.

### Quem É O Menor Infrator?

É bem sabido que uma criança que cresce e se desenvolve em um ambiente que não oferece apoio emocional, valores, expectativas e limitações claras levará inevitavelmente à criação de um indivíduo mal adaptado (Murray & Farrington, 2010; Reingle, Jennings, & Maldonado-Molina, 2012, Trejos-Castillo e Trevino-Schafer, 2018). Nossa valorização social do delinqüente 'menor', no entanto, parece funcionar em uma memória seletiva focada apenas nos jovens como única causa de suas ações, libertando as entidades responsáveis pelo seu desenvolvimento de suas responsabilidades - família, escola, comunidade, sociedade. Mesmo nos casos em que a saúde mental e/ou características individuais de um adolescente possam levar a infrações (por exemplo, problemas graves de comportamento, controle inadequado dos impulsos, transtornos mentais e / ou de personalidade, etc.) em um ambiente protetor que forneça os recursos necessários para apoiar as necessidades especiais dessas crianças, possíveis resultados negativos são evitáveis e gerenciáveis a curto e longo prazo (WHO, 2013). No entanto, o perfil do adolescente ofensor em sua maior parte não necessariamente

---

<sup>1</sup> Um agradecimento muito especial à Diretora do Centro de Socioeducação (CENSE) de Ponta Grossa, Paraná-Brasil, Sra. Vera Lúcia Kanawate, e à equipe técnica do CENSE. Obrigada pelo privilégio de nossas conversas, por compartilhar sua luz e paixão comigo, e pela convicção de saber que, se, à distância, andamos pelo mesmo caminho e estamos na mesma luta pelo bem-estar social e humano de nossos jovens mais necessitados .

\* Doutora em Desenvolvimento Humano e Assuntos da Família pela Universidade de Auburn, EUA; Mestre em Sociologia Rural pela Universidade de Auburn, EUA; Graduada em Psicologia pela Universidade de Iowa State; Professora da Universidade Tecnológica do Texas, EUA, nos Cursos de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Humano e Estudos da Família. E-mail: elizabeth.trejos@ttu.edu.

responde aos casos de saúde mental ou características individuais.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2015), o mais jovem ofensor do Brasil responde ao perfil de 12 a 18 anos (60% deles têm entre 15 e 18 anos), 95% são homens, 60% são negros, 66% vêm de famílias com recursos extremamente limitados e 51% não estão na escola. Os crimes cometidos por jovens infratores no Brasil são principalmente por roubo (40%) e tráfico de drogas (25%), e outros crimes menores são divididos entre homicídio (8%), ameaça de morte (6%), tentativa de homicídio (3%), roubo (3%), porte de arma de fogo (2%), estupro (1%) entre outros. A situação da delinquência juvenil é muito semelhante entre os países da região da América Latina. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013), a maioria dos crimes juvenis responde ao chamado “crime de aspiração” geralmente categorizados pela obtenção de dinheiro e status através de meios não legais. Esses crimes são causados principalmente pela exclusão social de crianças socialmente marginalizadas, pela falta de recursos para atender às necessidades básicas e por famílias com problemas econômicos, de relacionamento e de integração social. Essas condições criam um perfil do agressor jovem não muito diferente do Brasil: a maioria deixou suas casas antes dos 15 anos, mais de 80% não estão na escola e só terminaram o ensino fundamental, vêm de famílias muito pobres, estão envolvidas em organizações criminosas de roubo e venda de drogas que tem representado uma forma de sobrevivência e proteção ao mesmo tempo.

Nos Estados Unidos, crimes relacionados a propriedade (roubo, furto) atingiram 34% em 2015, enquanto crimes relacionados a drogas registraram 13%, seguidos por crimes de ordem pública, 25% (resistência, desobediência, porte de armas) e crimes pessoais. 28% (agressão simples, outros). O perfil do adolescente infrator é predominantemente masculino 70%, a minoria étnico-racial é de 80% (negros, hispânicos) e em sua maioria 70% -80% entre 15 e 17 anos (Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 2015). Na Europa e na Ásia, mesmo quando os delitos e crimes cometidos por adolescentes não chegam a 25% dos crimes em geral, as estatísticas mostram um perfil do jovem infrator

semelhante ao perfil na América Latina e nos Estados Unidos (Campistol & Aebi, 2018). Apesar das possíveis diferenças geográficas e culturais, a falta de recursos econômicos e o limitado capital humano (conhecimentos, habilidades, habilidades e aptidões pessoais) na família e na comunidade expõem as crianças e os jovens em geral a um ambiente maior do risco de abuso e negligência que cria a longo prazo um círculo vicioso de reprodução de atos criminosos e violência nesses jovens (Lansford, Miller-Johnson, Berlim, Dodge, Bates & Pettit, 2007). O aumento da delinquência juvenil durante as últimas décadas não se deve simplesmente ao aumento do número de delinquentes juvenis, mas sim a um produto associado à privação das necessidades e recursos mais básicos de qualquer ser humano: estabilidade, apoio e supervisão familiar, nutrição, saúde, abrigo, segurança, educação, entretenimento, autonomia e ordem (UNICEF, 2017; WHO, 2013).

### **Delinquência Juvenil, Controle e Ordem Social**

Depois de mais de três décadas das provisões mínimas de administração de justiça juvenil estabelecidas pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF-1985<sup>2</sup>) durante o chamado “Ano da Juventude”, as garantias discutidas para melhorar as condições do Jovem delinquente sobre sanções formais não privativas de liberdade e justiça juvenil restaurativa não parece ter progredido como esperado. Em vez disso, enfrentamos um desafio iminente: o encarceramento em massa de adolescentes. Atualmente, em 2018, os Estados Unidos relatam o maior número de pessoas encarceradas no mundo equivalente a 2,2 milhões, seguido pela China com 1,6 milhão, Rússia com 874.161, Brasil com 371.482, Índia com 332.112 e o México com 214.450. Somente nos Estados Unidos, o número de crianças encarceradas no ano corrente (2018) equivale a 53.000 das quais uma em cada cinco (1 em cada 5) não foi determinada como culpada ou delinquente e elas permanecem encarceradas sem serem julgadas; enquanto um de cada três (1 em cada 3) é processado por casos menores considerados não-criminais como faltar à escola, fugir de casa, problemas de comportamento, uso de drogas

<sup>2</sup> “Beijing Rules” - Resolução 40/33 da Assembléia Geral.

(sem tráfico) e tumultos públicos sem o uso de armas (Wagner & Sawyer, 2018). No Brasil, o número de jovens presos aumentou para 27 mil em 2015 (SINASE, 2016), com um em cada cinco dos jovens em internação provisória. Embora menos de 10% dos jovens infratores no Brasil tenham cometido atos graves, como homicídio, roubo qualificado, seqüestro, ameaça de morte e / ou crimes sexuais, segundo dados oficiais, 64% deles estavam cumprindo as medidas mais severas que eles não corresponderam aos atos cometidos e dados oficiais também mostram que o número de adolescentes encarcerados no Brasil aumentou de aproximadamente 16.500 em 2009 para aproximadamente 27.000 em 2015 (IPEA, 2015).

Como mostram os dados dos Estados Unidos e do Brasil - dois dos países com as maiores taxas de jovens encarcerados no mundo - o uso de internação provisória como medida de precaução para adolescentes tornou-se uma medida excessiva. Paradoxalmente, uma das medidas mais importantes ratificadas pelo UNICEF em 2006 foi a oposição ao uso indevido da privação da liberdade de menores somente em casos extremos: a) quando o adolescente ofensor representa um perigo iminente para a sociedade ou para os outros, b) quando existem outras medidas alternativas para lidar com o problema, c) também deve ser usado por curtos períodos com revisões frequentes para garantir os direitos e proteções necessários para menores (UNICEF, 2006). As disparidades raciais e sociais dos jovens presos no Brasil e nos Estados Unidos por crimes menores ainda não julgados, além das penalidades impostas aos delinquentes juvenis, são claras violações não só dos direitos civis, mas também dos direitos humanos daqueles adolescentes privados de liberdade. em condições deploráveis, que comprometem sua segurança pessoal (detidos em prisões para adultos) e a saúde mental (American Civil Liberties Union-ACLU, 2015; Lemos de Paiva, Souza, & Bezerra Rodrigues, 2014; Rocha Andrade da Silva & Ulhôa Botelho, 2016).

A falsa imunidade que os adolescentes gozam, tem levado a um debate global recorrente sobre a alegada necessidade de aumentar a pena por crimes e diminuir a idade de responsabilidade criminal. A UNICEF (1990, 2017) continua a pronunciar-se não só sobre a violação da Convenção

sobre os Direitos da Criança, implementada em Setembro de 1990 e ratificada por 193 países, mas também para os danos irreparáveis que o encarceramento pode causar no desenvolvimento neuropsicológico e cognitivo, emocional, social e mental e física dos adolescentes. Levando em conta que a maioria dos jovens privados de liberdade são identidades dentro de um perfil de economias minoritárias e raciais/étnicas, o encarceramento em massa representa outra ferramenta de marginalização desses grupos e a perpetuação de estereótipos desmoralizantes. Infelizmente, nossos políticos, profissionais e pesquisadores, em alguns casos, continuam a abordar o problema da delinquência juvenil a partir de uma perspectiva de déficit do sistema: falta de mais presídios para adolescentes, falta de sanções mais severas, falta de controles sociais, falta de redução de idade, responsabilidade criminal, sem ver que o problema deveria ser entendido a partir de um déficit individual: falta de oportunidades, falta de cuidado básica, falta de segurança e proteção social de adolescentes.

Quando, como sociedade, desenvolvermos a empatia e a visão necessárias para entender o que as palavras de Kurt Tucholsky nos ensinam: “A morte é uma tragédia. Um milhão de mortes é apenas uma estatística”, vamos aprender a ver a delinquência juvenil como uma perda humana e não como um acúmulo vicioso de números que crescem ou diminuem nos gráficos.

### **Preocupação genuína com a delinquência juvenil**

Será por causa do desconforto social causado pela criança abandonada e desprotegida que aprende mal, em vez de sobreviver a qualquer preço (roubo, tráfico, prostituição, roubo, etc.), ou talvez por causa do cinismo com que é superficialmente legislada sobre a vida desses adolescentes, ou pela rapidez com que nós damos a nossa opinião, sem realmente refletir, que ao longo dos anos, como sociedade, fomos convencidos a construir mais prisões do que jardins de infância, mais prisões do que escolas.

Avanços em metodologias de pesquisa, tecnologias e comunicações, registros e análise de dados a nível institucional, nacional e internacional nos permitem uma perspectiva diferente sobre as raízes do problema da delinquência

juvenil. Por exemplo, dados nacionais retrospectivos sobre a população adulta em conflito com a lei nos Estados Unidos relatam que 80% deles estavam no sistema de proteção social ou bem-estar para casos de abuso e/ou negligência familiar quando eram menores de idade (Childrensrights.org, 2016). As estatísticas sobre delinquência juvenil também mostram que jovens de minorias negras e hispânicas/latinas em sistemas de proteção social e previdência social têm quase o dobro de chances de serem processados por comportamento não criminoso, pelo menos 1 em cada três teve algum conflito com a lei e que as jovens são principalmente vulneráveis a serem vítimas de tráfico humano e sexual e que, infelizmente, são processadas como criminosas (Saada, Epstein, Rosenthal, & Vafa, 2015, Sela-Shayovitz, 2017). Dados recentes (1996-2012) mostram uma diminuição acentuada em ataques simples, agressões agravadas e posse de armas brancas nos machos. Essa diminuição reduziu a diferença com os mesmos atos criminosos relatados pelas mulheres jovens, o que não indica necessariamente que as adolescentes sofreram mais crimes, mas sim que tais atos diminuíram nos homens, o que é uma notícia encorajadora (Sela-Shayovitz, 2017).

A população de adolescentes em conflito com a lei apresenta problemas complexos de saúde mental que podem ser causados por abuso, traumatização, negligência, desnutrição, predisposição genética, problemas de desenvolvimento neuropsicológico e/ou problemas psicológicos (Sarmiento, Puhl, Izcurdia, Siderakis, & Oteyza, 2011; Teplin, Abram, McClelland, Dulcan, & Mericle, 2002). Esses problemas, aliados a contextos familiares instáveis, problemas econômicos, insegurança na comunidade e outros fatores sociais, atuam como catalisadores para o desenvolvimento de comportamentos negativos e desadaptativos em adolescentes (Gallo & Williams, 2005; Silva, Matsukura, Cid, & Minatel, 2015; Murphy, Brecht, Huang, & Herbeck, 2012). Essas descobertas nos mostram que quando a prática é informada em teorias e metodologias com responsabilidade social que buscam compreender as realidades singulares desses jovens, podemos entender melhor suas necessidades e desafios.

Pesquisas e práticas com responsabilidade social continuam a exigir reformas legislativas e

serviços prestados a adolescentes infratores. A necessidade de um sistema de atenção integral para recuperação e não de punição, juntamente com programas de inserção social que permitam aos jovens infratores desenvolver não apenas ferramentas de trabalho e educação, mas também ferramentas de vida (auto-estima, segurança pessoal, autocontrole) emoções, etc.) são uma prioridade iminente. Da mesma forma, a responsabilidade de cuidar dos jovens infratores e oferecer-lhes um sistema decente para sua recuperação não se limita ao sistema judicial ou criminal, mas envolve um compromisso social de todas as profissões, políticos, entidades locais, estaduais e nacionais e a comunidade em geral (Trejos-Castillo & Trevino-Schafer, 2018; Young, Greer, & Church, 2017).

## Conclusões

¿Deveríamos estar incomodados? SIM, com a falta de compromisso social, institucional e individual para fazer a diferença no atendimento das necessidades básicas de crianças e jovens abandonados e sem condições dignas de vida e educação que aprendemos a olhar com indiferença. A dor e a frustração da falta de moradia, treinamento, alimentação, segurança e serviços de saúde de nossos filhos sucumbiram aos nossos interesses materiais, por status, por uma pseudo-ordem social que oprime e reprime aqueles que continuam a privá-los de oportunidades. .

Impotência, resignação e aceitação são as três formas abstratas de consentimento. Então, passamos rapidamente do estado de desamparo para ajudar nossas gerações mais jovens ao conforto da resignação e à aceitação da delinquência juvenil como se fosse uma praga irreprimível que só pode ser tratada com punição e isolamento. Desta forma, continuamos a consentir com o abuso de crianças produzidas por suas próprias famílias, suas próprias escolas e suas próprias comunidades. Porque sim, nossa irresponsabilidade social normalizou a confusão mental e emocional em que esses jovens aprenderam a desenvolver as ferramentas erradas para sobreviver ao abuso, abandono e segregação, transformando-os em “criminosos” e se tornando “vítimas” muito acima da realidade.

Que incomode SIM e muito, nossa indolência, nossa falta de consciência, nossa desumanização.

## Referências

- American Civil Liberties Union-ACLU (2015). Overcrowding and Overuse of Imprisonment in the United. Submission to the Office of the High Commissioner for Human Rights. Retrieved from: [www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/OverIncarceration/ACLU.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/OverIncarceration/ACLU.pdf)
- Campistol, C., & Aebi, M.F. (2018). Are juvenile criminal justice statistics comparable across countries? A study of the data available in 45 European nations. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 24, 55–78.
- Children's Rights Organization (2016). Foster Care. Retrieved from: <http://www.childrensrights.org/newsroom/fact-sheets/foster-care/>
- Gallo, A.E., & Williams, L.C.A. (2005). Adolescentes em conflito com a lei: uma revisão dos fatores de risco para a conduta infracional. *Psicologia: teoria e prática*, 7, 81-95.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2015). Perfil do menor infrator brasileiro. Retrieved from: <http://www.ipea.gov.br/portal/>
- Lansford, J. E., Miller-Johnson, S., Berlin, L. J., Dodge, K. A., Bates, J. E., & Pettit, G. S. (2007). Early Physical Abuse and Later Violent Delinquency: A Prospective Longitudinal Study. *Child Maltreatment*, 12(3), 233–245. <http://doi.org/10.1177/1077559507301841>
- Lemos de Paiva, I., Souza, C., & Bezerra Rodrigues, D. (2014). Justiça juvenil teoria e prática no sistema socioeducativo. Retrieved from: <file:///C:/Users/Dr.%20trejos/Downloads/Justi%C3%A7a%20juvenil.pdf>
- Murphy, D.A., Brecht, M.L., Huang, D., & Herbeck, D.M. (2012) Trajectories of delinquency from age 14 to 23 in the National Longitudinal Survey of Youth sample, *International Journal of Adolescence and Youth*, 17, 47-62.
- Murray, J., & Farrington, D.P. (2010). Risk Factors for Conduct Disorder and Delinquency: Key Findings from Longitudinal Studies. *Canadian Journal of Psychiatry* 55, 633-624.
- Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention-OJJDP (2015). Characteristics of delinquency cases handled in juvenile court in 2015. Retrieved from: [https://www.ojjdp.gov/ojstatbb/snapshots/DataSnapshot\\_JCS2015.pdf](https://www.ojjdp.gov/ojstatbb/snapshots/DataSnapshot_JCS2015.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Retrieved from: <https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Reingle, J. M., Jennings, W.G., & Maldonado-Molina, M.M/ (2012). Risk and Protective Factors for Trajectories of Violent Delinquency Among a Nationally Representative Sample of Early Adolescents. *Youth Violence and Juvenile Justice* 10, 261–77.
- Rocha Andrade da Silva, E. & Uihôa Botelho, R. (2016). Dimensões da Experiência Juvenil Brasileira e Novos Desafios às Políticas Públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Retrieved from: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27571](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27571)
- Saada, S. M., Epstein, R., Rosenthal, L. & Vafa, Y. (2015). The sexual abuse to prison pipeline: The girls 'story. Report, Georgetown Center on Poverty and Inequality, Washington, D.C.
- Sarmiento, A. J., Puhl, S. M., Izcurdia, M., Siderakis, M., & Oteyza, G. (2011). Un estudio sobre los adolescentes en conflicto con la ley penal. *Anuario de investigaciones*, 18, 435-440.
- Silva, M.D.P., Matsukura, T.S., Cid, M.F.B., & Minatel, M.M. (2015). Saúde mental e fatores de risco e proteção: focalizando adolescentes cumprindo medidas socioeducativas. *Journal of Human Growth and Development*, 25, 162-169.
- Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo (SINASE, 201). Ministério Dos Direitos Humanos-Secretaria Nacional Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente. Retrieve from: [http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/marco/Levantamento\\_2016Final.pdf](http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/marco/Levantamento_2016Final.pdf)
- Teplin, L.A., Abram, K.M., McClelland, G.M., Dulcan, M.K., & Mericle, A.A. (2002). Psychiatric disorders in youth in juvenile detention. *Archives of General Psychiatry*, 59, 1133–43.
- Trejos-Castillo, E. & Trevino-Schafer, N. (2018). Handbook of Foster Youth. Routledge, Taylor & Francis, New York, NY.
- United Nations Children's Fund-UNICEF (2017). Annual Results Report. Child Protection. Retrieved from: [https://www.unicef.org/publicpartnerships/files/Child\\_Protection\\_2017\\_Annual\\_Results\\_Report.pdf](https://www.unicef.org/publicpartnerships/files/Child_Protection_2017_Annual_Results_Report.pdf)

United Nations Children's Fund-UNICEF (2006). Informe Mundial Sobre La Violencia Contra Los Niños Y Niñas. Retrieved from: file:///C:/Users/Dr.%20trejos/Downloads/Inf\_Mundial\_Violencia.pdf

United Nations Children's Fund-UNICEF (1990). The Convention on The Rights of The Child. Retrieved from: <https://www.unicef.org/philippines/ConventionontheRightsoftheChild.pdf>

Wagner, P., & Sawyer, W. (2018). Mass Incarceration: The Whole Pie. Northampton, MA: The Prison Policy Institute. Retrieved from: <https://www.prisonpolicy.org/reports/pie2018.html> World Health Organization (2013). Sethi, D., Bellis, M., Hughes, K., Gilbert, R., Mitis, F., & Galea, G.

(Eds.). European report on preventing child maltreatment. Retrieve from: <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/european-report-on-preventing-child-maltreatment-2013>.

Young, S., Greer, B., & Church, R. (2017). Juvenile delinquency, welfare, justice and therapeutic interventions: a global perspective. *BJ Psych Bulletin*, 41, 21–29.