



TEORIA SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL NO SÉCULO XXI

Marinalva Conserva
Antonia Picornell-Lucas
Organizadoras

**TEORIA SOCIAL
E PROTEÇÃO SOCIAL
NO SÉCULO XXI**





Reitor
Vice-Reitora

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Valdiney Veloso Gouveia
Liana Filgueira Albuquerque



Direção
Gestão de Administração
Gestão de Editoração
Gestão de Sistemas

EDITORA UFPB

Natanael Antônio dos Santos
Everton Silva do Nascimento
Gregório Ataíde Pereira Vasconcelos
Ana Gabriella Carvalho

Conselho Editorial

Cristiano das Neves Almeida | Ciências Exatas e da Natureza
José Humberto Vilar da Silva | Ciências Agrárias
Julio Afonso Sá de Pinho Neto | Ciência Sociais e Aplicadas
Márcio André Veras Machado | Ciência Sociais e Aplicadas
Maria de Fátima Alcântara Barros | Ciências da Saúde
Maria Patrícia Lopes Goldfarb | Ciências Humanas
Elaine Cristina Cintra | Linguística e das Letras
Regina Celi Mendes Pereira da Silva | Linguística e das Letras
Ulrich Vasconcelos da Rocha Gomes | Ciências Biológicas
Raphael Abrahão | Engenharias

Este livro foi submetido a uma revisão cega por pares, realizada por especialistas de diferentes universidades brasileiras, espanholas e portuguesas.

Editora filiada à:



**Marinalva Conserva
Antonia Picornell-Lucas**

Organizadoras

**TEORIA SOCIAL
E PROTEÇÃO SOCIAL
NO SÉCULO XXI**

**Editora UFPB
João Pessoa
2022**

Direitos autorais 2022 – Editora UFPB.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA UFPB.

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio.

A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O CONTEÚDO E A REVISÃO DE TEXTO/NORMALIZAÇÃO DESTA PUBLICAÇÃO SÃO DE INTEIRA RESPONSABILIDADE DO(S) AUTOR(ES).

Projeto Gráfico	Editora UFPB
Editoração Eletrônica e Design de Capa	Mônica Câmara
Ilustração da Capa	René Magritte (<i>The Fickleness of the Heart</i> , 1950)
Revisão Gráfica	Alice Brito

Catálogo na fonte:

Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba

T314 Teoria social e proteção social no século XXI [recurso eletrônico] / Marinalva Conserva, Antonia Picornell-Lucas (organizadoras) - Dados eletrônicos - João Pessoa : Editora UFPB, 2022.

Modo de acesso : <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press/>
ISBN: 978-65-5942-178-7

1. Serviço social. 2. Teoria social. 3. Proteção social.
4. Cidadania. I. Conserva, Marinalva. II. Picornell-Lucas, Antonia. III. Título.

UFPB/BC

CDU 36

EDITORA UFPB Cidade Universitária, Campus I
Prédio da Editora Universitária, s/n
João Pessoa – PB
CEP 58.051-970
<http://www.editora.ufpb.br>
E-mail: editora@ufpb.br
Fone: (83) 3216.7147

*Não há saber mais ou saber menos:
há saberes diferentes.*

Paulo Freire

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO..... 11

SEÇÃO I – TEORIA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

1 IDEOLOGIA E TEORIA CRÍTICA: Entrevista como o filósofo alemão Christoph Türcke 17

Wécio Pinheiro Araújo

2 O REGIME POLÍTICO DA AUTOCRACIA BURGUESA E AS “TEORIAS DO AUTORITARISMO” 24

Jaldes Meneses

3 A PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA: a construção histórica e teórico-metodológica dos anos de 1970 à atualidade 42

Bernadete Lourdes F. Almeida

Ingridy Lammonikelly da Silva Lima

4 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA ECONOMIA DAS COMUNIDADES 60

Jorge Ferreira

Helena Belchior Rocha

5 EDUCAÇÃO POPULAR E CONSCIÊNCIA CRÍTICA: contribuições para a formação profissional em Serviço Social 86

Aline Maria Batista Machado

Graziela Sheffer

6 IMAGEM SOCIAL, AUTOIMAGEM E INSTRUMENTALIDADE DO SERVIÇO SOCIAL NO TRABALHO EM SAÚDE 106

Andréa Fábria Freitas da Silva

Ana Paula Rocha de Sales Miranda

Maria das Graças Miranda Ferreira da Silva

SEÇÃO II – ESTADO, DIREITOS SOCIAIS E CIDADANIA

- 7 O ESTADO EM MARX E GRAMSCI: uma introdução..... 120**
Wécio Pinheiro Araújo
Andressa da Silva Lima
- 8 LA COBERTURA DE NECESIDADES PRIVADAS DE LOS CIUDADANOS POR LA INTERVENCIÓN PUBLICA: la política social como eje fundamental..... 138**
Purificación Morgado Panadero
- 9 MATRIMONIO INFANTIL, TEMPRANO Y FORZOSO Y ROL DEL ESTADO E INSTITUCIONES PARA LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y LAS ADOLESCENTES. EL CASO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, MÉXICO 156**
Alice Binazzi
- 10 POLÍTICA DE DROGAS E MULHERES: da retração de políticas sociais ao avanço do estado penal..... 182**
Renata Monteiro Garcia
Nelson Gomes de Sant'Ana e Silva Junior
- 11 CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: desafios à efetivação do direito à convivência familiar e comunitária 193**
Maria do Socorro de Souza Vieira
Karoline Silva David de Freitas
Ana Lúcia Batista Aurino
- 12 ESTIGMATIZAÇÃO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO CONTEXTO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO: compreendendo a política de assistência social no Brasil 211**
Antonia Picornell-Lucas
Luciana Paiva Cavalcante
- 13 TERRITÓRIOS E SABERES DOS POVOS TRADICIONAIS: entre Práticas e Políticas de Proteção Social 228**
Emanuel Silva
Dirce Koga

14 FONTES DE INFORMAÇÃO PARA AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME 248

Paulo de Martino Jannuzzi

15 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS CONDICIONALIDADES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BAYEUX-PB (BR) 256

Ediclê Travassos Lima

Maria de Fátima Leite Gomes

16 A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS IDOSOS NAS INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPLS), NA CIDADE DE JOÃO PESSOA, BRASIL 274

Maria de Lourdes Soares

Maria José Neves da Silva

**SEÇÃO III – PROTEÇÃO SOCIAL
E A CRISE SÓCIO SANITÁRIA DA COVID-19**

17 A PROTEÇÃO SOCIAL NO FRONT DA CRISE SÓCIO SANITÁRIA DA COVID-19 NO BRASIL: Uma proposta de matriz conceitual 294

Marinalva Conserva

Alice Dianezi Gambardella

Neir Antunes Paes

18 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONSÓRCIO NORDESTE: dimensão técnica e política da construção de conhecimento e domínio da informação..... 310

Shirley de Lima Samico

Maria Luiza Amaral Rizzotti

Laura Peixoto Bamberg

19 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) FRENTE ÀS EMERGÊNCIAS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID 19).... 326

Denise Bomtempo Birche de Carvalho

Angela Vieira Neves

20 VISIBILIDADE DOS INVISÍVEIS NA PROTEÇÃO SOCIAL
PÚBLICA: efeitos da COVID 19 342

Aldaiza Sposati

POSFÁCIO..... 360

Antonio López Peláez

SOBRE OS AUTORES E AS AUTORAS 366

APRESENTAÇÃO

*É preciso que a leitura
seja um ato de amor.*

Paulo Freire

A proposta dessa coletânea de textos no eixo temático – **Teoria Social e Proteção Social no século XXI**, em sua primeira edição no formato impresso, é fruto de uma exitosa rede acadêmica interinstitucional e internacional promovida pela Universidade Federal da Paraíba, situada no Nordeste brasileiro, através de edital do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes onde vincula-se o Programa de Pós-graduação em Serviço Social – PPGSS/CCHLA/UFPB, base de referência deste livro.

A configuração deste livro traz uma relevante contribuição para o avanço acadêmico-científico em relação ao debate crítico a cerca do papel dos estados nacionais no necessário redesenho das políticas sociais de proteção social, frente ao contexto de crise sócio sanitária da pandemia da Covid-19 em escala global, com aumento da pobreza e da desigualdade que vem impactando às economias, e de modo especial, os sistemas protetivos no Brasil e no mundo. O debate da teoria social e das políticas sociais protetivas, torna-se imprescindível no tocante à afirmação do direito à vida e cidadania plena.

O Curso de Mestrado Acadêmico *Strictu Sensu* do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (PPGSS/UFPB) foi criado por meio da Resolução nº. 202/77 do CONSUNI e implantado no ano de 1978, com credenciamento em 1985, através do parecer nº 754/85 do Conselho Federal de Educação. Apresenta, em sua trajetória, a marca de ter sido pioneiro na formação docente na Área de Serviço Social, como primeiro Mestrado da Região Nordeste e o quinto no país.

Esse pioneirismo importante para Área de Serviço Social traz consigo uma expressiva contribuição ao longo de sua trajetória de 43 anos (1978-2021) para formação e produção de conhecimento de mestres, pesquisadores e profissionais. Isto pode ser demonstrado tanto pela contribuição tanto na criação como na expansão de diversos cursos de graduação e pós-graduação na região, além de uma expressiva produção de 400 dissertações defendidas desde à sua criação até a presente data (julho/2021). Essa contribuição histórica do Programa para consolidação tanto da Área de Serviço Social e outras áreas afins como se vinculam à Grande Área das Ciências Sociais Aplicadas na CAPES-BR.

No contexto atual brasileiro, as Universidades (IES) em geral vem enfrentando a maior crise nos últimos tempos, com cortes e ataques às instituições de ensino superior. Apesar deste contexto em se circuncreve-se a Pós-Graduação, as Instituições de ensino e pesquisa vem resistindo e contribuindo de modo relevante tanto para o enfrentamento à pandemia, com inúmeros estudos e pesquisas, destaca-se à rápida descoberta e oferta de diversos imunizantes produzidos em rede de cooperação internacional. É necessário abordar a defesa dos direitos das pessoas a partir de uma perspectiva integrada, e não dispersa, demonstrando a relevância do trabalho em rede para as políticas sociais do século XXI. Essas são as ideias da REDidi: Red Iberoamericana para a defesa dos direitos das crianças; rede à qual a UFPB pertence. Ativamente promovida pelo Instituto Universitário de Iberoamerica da Universidade de Salamanca (USAL; Espanha), a REDidi reúne pesquisadores, docentes e profissionais criando oportunidades de colaboração multilateral.

Nessa perspectiva que se insere essa coletânea com oferta de textos resultados de processos de produção conjunta de conhecimento, fruto de atuação coletiva inter e intra instituições, para o campo das ciências sociais aplicadas, com resultados de estudos dissertativos, teses, projetos de pesquisa em rede, que impactam positivamente a realidade e soluções inovadoras de

questões sociais perenes e complexas – mediados por premissas pautadas na horizontalidade, no intercâmbio interinstitucional, multidisciplinar e internacional, como o Programa Institucional de Internacionalização **CAPES PrInt**. como objetivo incentivar a internacionalização de instituições de ensino superior (IES) e institutos de pesquisa (IP) no Brasil como forma de incrementar o impacto da produção acadêmica e científica realizada no âmbito dos programas de pós-graduação (PPG).

O presente livro foi construído com finalidade de avançar nessa sua vocação histórica expansionista, agora, na perspectiva de fortalecer a rede internacional no eixo temático da teoria social e das políticas públicas de proteção sócia. Especialmente, nesse contexto de crise sócio sanitária causada pela pandemia da COVID-19, e que vem impactando em escala mundial, os modelos sócio-econômicos e os sistemas protetivos dos estados nacionais. Nesse sentido, esperamos oferecer ao leitor uma oportunidade para um diálogo profícuo composta por uma rede acadêmica interinstitucional, transdisciplinar e multiterritorial de docentes, pesquisadores e discentes vinculados a diversas instituições de ensino e pesquisa de cinco países: Brasil, Espanha, Portugal, Alemanha e Itália.

Consideramos de fundamental importância das Universidades e Instituições de ensino e pesquisa continuem com seu papel destacado e proeminente na construção de soluções técnicas, tecnológicas e sociais para os problemas mais graves vivenciados pela sociedade brasileira. Historicamente, as universidades federais brasileiras foram peça fundamental nas discussões sobre os entraves ao desenvolvimento nacional, assim como espaço privilegiado na proposição de respostas.

A organização deste livro conta com duas docente-pesquisadoras vinculadas aos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social, sendo uma docente titular do quadro permanente e coordenadora atual do Programa; e a outra docente visitante estrangeira na UFPB, vinculada à Universidade de Salamanca

(USAL); Espanha. Isto resume os elos, vínculos e compromissos acadêmico-científicos dos 40 autores, autoras e organizadoras dessa obra. E para posfaciar esta obra contamos com muita honra com o Professor Dr. Antonio López Peláez, Catedrático de Universidad de Trabajo Social y Servicios Sociales da Universidade de Educação a Distância (UNED), Madrid; Espanha. Pesquisador visitante em várias universidades.

O livro está estruturado em três seções temáticas, fruto das pesquisas do professorado brasileiro do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB e de outras entidades brasileiras. Outros autores são provenientes da área do Serviço Social de outras áreas afins, oriundos de universidades do âmbito internacional, europeu. Tudo conforma uma obra com 20 capítulos e como a contribuição de 42 autores e autoras nacionais e internacionais.

A **Seção I, *Teoria Social e Serviço Social***, reúne seis (6) capítulos que reflete sobre questões ligadas na área do conhecimento e na profissão, dando valor à sua construção social e histórica.

A **Seção II, *Estado, Direitos e Cidadania***, reúne um conjunto de textos (10) que apresentam contribuições de pesquisa em alguns cenários de trabalho onde o assistente social é convocado: mulheres, crianças, adolescentes, povos tradicionais, famílias. Os autores apresentam dados e descrevem as realidades, tendo em vista provocar o debate do exercício profissional do Serviço Social pela repercussão das políticas sociais e econômicas neoliberais. Uma política de atendimento que aponta soluções simplistas que propiciam um processo de criminalização das pessoas ao invés de garantir seus direitos.

A **Seção III, *Proteção social e crise sócio sanitária da Covid-19***, reúne quatro capítulos que elucidam o contexto pandêmico e os desafios da Proteção Social no Brasil, com foco no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, os estudos e experiências nesses capítulos visam contribuir para o avanço nas

diretrizes e na gestão das Políticas Públicas e Sociais no combate à Covid-19 e pós-crise. Contribuições sobre a experiência do Consorcio Nordeste (09 estados da região), uma proposta de matriz conceitual para o SUAS. Tendo como pano de fundo o debate sobre as desigualdades sócio territoriais impactadas tanto no tocante às situações de riscos e de desproteções à vida e às consequências econômicas e sociais com aumento da pobreza e da desigualdade na sociedade brasileira.

Desejamos uma boa leitura!

*João Pessoa – Paraíba, agosto 2021,
nos anos 20 do século 21,
em meio à pandemia de saúde.*

*Marinalva Conserva
Antonia Picornell-Lucas
organizadoras*

SEÇÃO I

***TEORIA SOCIAL
E SERVIÇO SOCIAL***

IDEOLOGIA E TEORIA CRÍTICA: entrevista com o filósofo alemão Christoph Türcke

Wécio Pinheiro Araújo

“A ideologia continua importante” diz o Prof. Christoph Türcke, que nesta conversa justifica porque define ideologia de modo estético como “embelezamento”, e como relaciona a questão com a tecnologia na era digital. Ele também falou sobre o fascismo, o neoliberalismo, a indústria cultural, o mundo administrado, o pensamento de Theodor Adorno, do Guy Debord, do Peter Sloterdijk e do Slavoj Žižek.

É com imensa satisfação que venho compartilhar neste capítulo, uma parte das entrevistas que realizei em meados de julho a agosto de 2017, com o filósofo alemão Christoph Türcke, durante meu estágio doutoral sob a sua orientação¹. Fizemos duas seções: um primeiro contato mais formal, por e-mail, do qual decorre a maioria das perguntas aqui publicadas; e um outro momento em sua residência localizada na cidade de Leipzig, onde generosamente o Prof. Türcke me recebeu no dia 29 de agosto, data do meu aniversário, ocasião na qual fui alegremente surpreendido com suas felicitações acompanhadas de um acolhedor café vespertino preparado na mesa do seu jardim, naquela tarde de verão.

1 Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela oportunidade de realizar estágio doutoral em Leipzig (Alemanha) durante o ano de 2017, mediante bolsa do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE); sem a qual não seria possível produzir essa entrevista.

Obviamente, guardo algumas horas de entrevista para uma outra futura publicação. No entanto, selecionei para este momento que o leitor tem em mãos, um pouco das nossas conversas sobre a questão da ideologia no pensamento social contemporâneo, além de tratar outros temas atinentes, sobretudo no que tange ao debate da Teoria Crítica e do seu papel na sociedade capitalista contemporânea.

Nascido em 1948, TÜRCKE é um dos principais representantes da Teoria Crítica no século XXI, herdeiro da tradição inaugurada por Walter Benjamin, Theodor Adorno e Max Horkheimer, que ficou conhecida como a Escola de Frankfurt. Defendeu sua tese de doutorado em filosofia sobre a crítica da ideologia, e mesmo depois da sua aposentadoria em 2014, segue desenvolvendo atividades acadêmicas como professor emérito de filosofia na Escola de Belas Artes de Leipzig (Hochschule für Grafik und Buchkunst – HGB). Sua obra está situada no arco teórico das tradições da Teoria Crítica, do marxismo e da psicanálise freudiana. Seus campos de trabalho abarcam a crítica da teologia, da violência, dos tabus, a questão da indústria cultural e da sociedade do espetáculo, bem como a análise do significado dos rituais das causas sociais e antropológicas de sintomas socioculturais como o fundamentalismo e a hiperatividade. Nos últimos anos tem publicado uma série de obras que compõem uma contribuição de grande relevância para a atualização da Teoria Crítica, tais como: *Sociedade excitada: filosofia da sensação* (2010; 2014), *Filosofia do sonho* (2010) e, mais recentemente, *Mehr! Philosophie des Geldes* [“Filosofia do Dinheiro” – ainda sem tradução no Brasil] (2015), e também o título *Hiperativos! Abaixo a cultura do déficit de atenção* (2016).

Wécio Araújo: Faz sentido falar em ideologia nos dias de hoje? Por quê?

Christoph Türcke: Enquanto a sociedade continua sendo impedida por forças compulsórias de expansão e crescimento econômico, o conceito da ideologia – no sentido estrito da “consciência falsa”, não apenas no sentido vago da “visão política de mundo” – continua importante. Todavia, seu campo é o discurso democrático. Hoje em dia, até os estados autoritários se adornam com atributos democráticos, e o discurso político geral gira em torno das conquistas, do progresso e dos limites da democracia. No entanto, a corrente dominante deste discurso não leva em conta que a democracia não apenas se mostra como forma estatal, mas também como forma para administrar o conjunto social capitalista. Quem ignora este fato, vai chegar a certas convicções semiverdadeiras que são típicas da ideologia, por exemplo, que na democracia todos os cidadãos têm a livre escolha de parceiros, profissões, partidos políticos; que eles se encontram no pleno gozo dos direitos humanos etc. Aqui é importante destacar que “consciência falsa” não pode significar “totalmente errado” ou “totalmente falso”. Dispomos, sim, de liberdades preciosas na democracia. Alcançamos, sim, um grau bem considerável de direitos humanos. Não quero trocar a forma democrática do capitalismo com aquele capitalismo ditatorial que vemos na China. Não obstante, os direitos humanos continuam figurando mais como promessa do que como realidade. E a confusão entre promessa e realidade: eis o “falso” na ideologia. Veja, por exemplo, como esta confusão se incorporou no uso dos aparelhos microeletrônicos. O proprietário de um smartphone considera-se o senhor de um universo de informações. E, de fato, ele dispõe de bilhões de dados. Por isso, a ocupação permanente com o smartphone proporciona-lhe uma satisfação narcisista. Mas a suposta senhoria é muito mais promessa e aparência do que realidade. O usuário do smartphone é muito mais um apêndice da maquinaria do que seu senhor.

W. A.: Segundo Slavoj Žižek, Marx, em *O Capital*, traz uma definição de ideologia, a saber: “Sie wissen das nicht, aber sie tun es” – em livre tradução: “Eles não sabem o que fazem”. O senhor acha que essa definição ainda é válida nos tempos de hoje? Ou seria necessário atualizá-la?

C. T.: Nesta frase Marx não define a ideologia, mas dá sua vista da troca arcaica, supondo que de saída os homens, quando chegaram a trocar, igualizaram “instintivamente” as quantias de trabalho contidas nos produtos trocados, mesmo que os trocadores não tenham se dado conta disso. Tal “instintivismo” é problemático e não contribui para aprofundar o conceito da ideologia.

W. A.: Em um dos seus textos, o senhor afirma que “De certo modo, a ideologia é ‘falsa consciência’, mas nunca exclusivamente. É uma espécie de maquiagem mental. Afinal, a ideologia nunca poderia se tornar popular se não parecesse a muitos ser verdade”. O que significa entender a ideologia dessa maneira?

C. T.: É um acesso estético-psicológico à ideologia sem abrir mão da sua dimensão política. Diz respeito a pensamentos atrativos, “bonitos”, que se tornam ideologia. Ideologia sempre tem implicações de suborno, de sedução. Ela dá uma certa recompensa para aceitarmos a realidade. Neste sentido a ideologia “embeleza” a realidade, figurando como maquiagem mental.

W. A.: Na segunda metade do século passado, Adorno escreveu que “A ideologia não é mais o véu [...] porque a realidade, na falta de qualquer outra ideologia mais convincente, torna-se a ideologia de si mesma...”. Ou seja, a ideologia abandona a lógica argumentativa como seu fundamento, que servia para justificar a realidade capitalista. Assim, por meio de uma operação fetichista envolvendo a forma mercadoria, a realidade se tornou ideologia, e a ideologia se tornou a própria realidade. Como o senhor enxerga essa elaboração adorniana? Ela é suficiente?

C. T.: Adorno tem duas referências nesta colocação: primeiro, o fascismo, cujas obsessões sobre a raça branca ameaçada e sua defesa necessária lhe pareciam mais paranoicas do que teóricas; em segundo lugar, o “mundo administrado”, aquele positivismo dos fatos que não mais faz questão de justificá-los teoricamente, mas sugere aceitá-los por sua mera predominância. Ora, aqui acho Adorno um pouco precipitado. Uma realidade bruta, sem embalagem linguística, sem comentários permanentes de si mesma, não há. Até o positivismo mais chato não se impõe sem sugestão contínua, sem reiterar “não há alternativa, é necessário assim”. Nem o fascismo deixou nem o mundo administrado deixa de subornar o público com certas recompensas ou embelezamentos. Ao falar em ideologia, Adorno pensa em seu nível mais alto, nas teorias da época liberalista, a partir de Adam Smith até Hegel, e em comparação com elas as manifestações ideológicas contemporâneas lhe pareciam tão decadentes que não mais quis reconhecê-las como ideologia. Mas “a realidade como ideologia de si mesma” é uma redução indevida. Veja o neoliberalismo, ao qual Adorno nem viveu nem previu. Não é a toa que as alterações fundamentais que o neoliberalismo comporta, estão acompanhadas por justificações amplas ao nível da teoria política e econômica. Ele não se impõe por si mesmo como realidade bruta. Concebo que na época da indústria cultural os limites entre ideologia e mera propaganda se dissolvem. Mas aí vale lembrar que até a ideologia “alta” tem um momento sugestivo-propagandista, enquanto a ideologia “baixa” não perde totalmente as implicações teóricas. A propaganda se tornou cada vez mais inteligente e artística. Mais um motivo para definir ideologia de modo estético, isto é, como embelezamento.

W. A.: Peter Sloterdijk afirma que o indivíduo contemporâneo é o sujeito cínico, isto é, ele tem consciência da mistificação entre a maquiagem ideológica e a realidade social, mesmo assim continua a preferir a maquiagem. Como diz Žižek, a fórmula

proposta por Sloterdijk seria o contrário de Marx: “eles sabem muito bem o que fazem, mesmo assim o fazem”. O senhor acha que a forma contemporânea da ideologia é o cinismo, assim como afirma Peter Sloterdijk? Por quê?

C. T.: Sem dúvida há bastante cínicos que têm familiaridade profunda com os mecanismos básicos da sociedade e, ainda assim ou por causa disso, os afirmam. Mas em escala mundial, os cínicos não passam de uma minoria fina de intelectuais e poderosos que ou tiram proveito daí ou chegaram a uma postura resignada, dizendo que não faz sentido se debater contra a conjuntura mundial, conforme o provérbio latino: “Acta volentes ducunt, nolentes trahunt.” Não raras vezes, cínicos são antigos críticos cujo impulso crítico se esgotou. Mas a maioria não consiste em cínicos. Veja os usuários dos smartphones. Todos cínicos? Pelo contrário. Muita gente ingênua que crê nas promessas da aparelhagem microeletrônica e não percebe o quanto essas pessoas se tornaram apêndice da máquina. Na crença deles, a antiga forma da ideologia continua.

W. A.: No seu livro *Sociedade Excitada*, a proposta de uma filosofia da sensação é uma tentativa de atualizar a teoria da ideologia, sobretudo a partir da tradição fundada pela Escola de Frankfurt, mais especificamente a partir de Adorno e Horkheimer?

C. T.: Ideologia não é o meu conceito central. Contorno-o um pouco, pois no uso público ele está demasiadamente saturado. Mas em debates sobre ele defendo-o, até como “consciência falsa”. E, se for necessário, posso exprimir alguns dos meus pontos de vista em termos da ideologia. Por exemplo, se a sensação se tornou uma forma da percepção, como afirmo, a ideologia ganhou uma dimensão física nesta forma. Se a aparelhagem microeletrônica causa um vício, este vício é um fenômeno ideológico. Cabe sublinhar as formas cada vez mais sensuais e fisiológicas, que a ideologia está assumindo hoje em dia. Mas a consequência não

é que a ideologia se tornou “a realidade” e não mais atua como “véu” ou, como eu diria, como maquiagem.

W. A.: Há grandes similitudes e diferenças entre a sua obra *Sociedade Excitada (Filosofia da Sensação)* e a *Sociedade do Espetáculo*, do Guy Debord; porém, quais seriam as principais diferenças no que tange ao conceito de ideologia?

C. T.: O mérito do Debord é a invenção do conceito da sociedade do espetáculo. No fundo ele se movimenta nos trilhos da crítica da indústria cultural ao destacar a maneira espetacular de a mídia encenar o culto da mercadoria. No espetáculo capitalista ele vê a práxis mais avançada da ideologia. Com isso concordo plenamente. Mas além desta diagnose geral ele não tem muito interesse teórico. Seu projeto foi o contraponto desse espetáculo, o “anti-espetáculo”, ou seja, a ação situacionista. Meu livro começa onde o seu termina. Eles estão um a outro como esboço e elaboração.

Referências

TÜRCKE, Christoph. **Erregte Gesellschaft: Philosophie der Sensation.** Verlag C. H. Beck, München, 2010.

TÜRCKE, C. **Filosofia do sonho.** 1. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

TÜRCKE, C. **Sociedade Excitada: filosofia da sensação.** São Paulo: Editora UNICAMP, 2014.

TÜRCKE, C. **Philosophie des Geldes.** München: C. H. Beck, 2015.

TÜRCKE, C. **Hiperativos! Abaixo a cultura do déficit de atenção.** São Paulo: Paz e Terra, 2016.

Capítulo 2

O REGIME POLÍTICO DA AUTOCRACIA BURGUESA E AS “TEORIAS DO AUTORITARISMO”

Jaldes Meneses

*O grande acontecimento da história do Brasil
ainda não aconteceu.*

*Nelson Werneck Sodré,
em debate com estudantes da USP
no governo Geisel.*

Introdução

Para Florestan Fernandes, em suas análises clássicas sobre o processo de revolução burguesa no Brasil, existe uma forte *associação racional* entre o desenvolvimento capitalista dependente e subdesenvolvido brasileiro e a configuração de regimes políticos de natureza autocrática. O que se realizou na periferia, ao contrário da visão preconizada pela vertente da revolução democrático-burguesa de feição clássica,

é uma forte dissociação **pragmática** entre desenvolvimento capitalista e democracia (...) [e] uma forte associação **racional** entre desenvolvimento capitalista e autocracia. Assim, o que ‘é bom’ para intensificar ou acelerar o desenvolvimento capitalista entra em conflito, nas orientações

de valor, menos que nos comportamentos concretos das classes possuidoras e burguesas, com qualquer evolução democrática da ordem social (FERNANDES, 1987, p. 292).

Como já escrevi em outro artigo (MENESES, 2021, p. 224-243), o processo de revolução burguesa em Florestan é, antes de tudo, e não poderia deixar de ser em estudos mais sistemáticos, um processo de natureza política, mas também de fundas raízes sócio-antropológicas. Para ele, a “Revolução Burguesa [no Brasil] não constitui um episódio histórico”, ou seja, não houve um *l'événement*, no sentido de Nelson Werneck Sodré, para quem “o grande acontecimento da história do Brasil ainda não aconteceu” (FEIJÓ, 1999). Foi sem dúvida um “fenômeno estrutural”, mas “uma revolução social, por diluída e débil que seja, não se processa sem uma complexa base psicocultural e política” (FERNANDES, 2005, p. 37-38).

A categoria política fundamental da interpretação do Brasil contemporâneo (ou seja, da transição ao capitalismo monopolista, a partir de 1930 e especialmente do pós-guerra) fornecida pelo nosso autor chama-se autocracia burguesa e não, por exemplo, “modernização conservadora”, expressão mais adequadas interpretações históricas de processos sociais como a Alemanha e o Japão, ou seja, modelos de capitalismo tardio e também imperialista. Não é o caso do Brasil, que nunca se atreveu a projetos solo de tipo imperialista. Dito isso, arremato a importantíssima questão que o conceito de autocracia burguesa coagula – após saturar o conceito de pesquisa empírica da realidade, na elaboração sistemática de uma espécie de “fenomenologia” social da dominação civil, uma formação social específica, distinta das experiências de *Welfare State* de pós-guerra na Europa Ocidental, na qual – em que pese o sabre da guerra fria e da ameaça atômica -, foi mais translúcido que aqui o exercício civil do binômio dominação-consenso em um Estado burguês ampliado.

No Brasil, a instauração de um regime de autocracia burguesa vai além de ser mais um bonapartismo quimicamente puro. Até certo ponto plausível, a ideia de um longo bonapartismo brasileiro (que mais parece eterno) é equivocada, o regime de autocracia trata-se de uma trama que vai além de suspender e atar a riqueza sócio-política da luta de classes brasileira numa aliança entre o aparelho de Estado e o personagem histórico providencial. Para Florestan, a autocracia burguesa é uma racionalidade histórica articulada e globalizante, que vem a ser uma organização de alto a baixo, e no sentido inverso, de baixo até o alto, do polo burguês, saturando todas as estrias e fímbrias sociais de uma operação defensiva permanente (o constante recurso às medidas preventivas de contrarrevolução).

A autocracia burguesa, desse modo, está sempre em sentinela uma prontidão de contrarrevolução preventiva contra a expressividade de forças populares ou jacobinas. Acerca da peculiaridade de um regime tão estranho, Florestan (FERNANDES, 1987, p. 365-366) não achava crível – no que tinha razão – uma guinada da autocracia burguesa brasileira sob os militares ao seu ponto máximo, ou seja, o fascismo tradicional, organizador de massas através de sindicatos e do partido fascista. Praticamente nenhuma dessas características de trabalho de massas de construção de hegemonia do fascismo tradicional acalentou o projeto dos militares brasileiros.

No último parágrafo de sua *Magnum Opus*, assim prevê o nosso autor as possibilidades de a ditadura evoluir:

No contexto histórico de relações e conflitos de classes que está emergindo, tanto o Estado autocrático poderá servir de pião para o advento de um autêntico capitalismo de Estado, **stricto sensu**, quanto o represamento sistemático das pressões e das tensões antiburguesas poderá precipitar a desagregação revolucionária da ordem e a eclosão do socialismo. Em um caso,

como no outro, o modelo autocrático-burguês de transformação capitalista estará condenado a uma duração relativamente curta (FERNANDES, 1987, p. 336).

Na perspectiva de 1974, já estava teoricamente assente que a ditadura resvalou de qualquer guinada em direção a um fascismo tradicional. Embora o regime contivesse escarados elementos escancarados da violência fascista, especialmente no que tange à eleição da eliminação do “inimigo interno”, da doutrina de segurança nacional e da organização de um aparelho policial permanente, era alérgico à organização de massas. No entanto, o regime autocrático-burguês, na encruzilhada do governo Geisel, mesmo depois de realizar a “transformação capitalista” (ou seja, a realização da Revolução Burguesa), poderia buscar uma institucionalização pela via do aprofundamento e da perpetuação de uma nova modalidade de capitalismo de Estado. Na mesma época, Caio Prado Jr. enxergava a possibilidade de vigorar no país um “capitalismo burocrático”, que chegou a “sobrepular em influência política outro setor burguês que (...) batizei de ‘burguesia ortodoxa’” (PRADO JR, 1987, p. 252). Vale observar que, na época, além de Florestan e de Caio Prado Jr., a seu modo, muitos setores liberais também entreviam esse tipo de possibilidade de a ditadura evoluir. Se tanta gente diferente convergia para um diagnóstico semelhante – embora as terapias recomendadas possam ser as mais antagônicas – havia algo de verdadeiro na questão.

A preção de hoje, tanta água histórica passada no rio, sabe-se que o socialismo faltou ao encontro. Mas qual o destino do modelo autocrático-burguês de transformação capitalista? Teve vida curta? Foi superado no pacto da constituição cidadã de 1988? Na época, a consolidação da Revolução Burguesa, em forma de uma espécie brasileira de Capitalismo de Estado mais ameno do que a ditadura aberta era uma alternativa de projeção factível? Caso tenha sido uma tentativa do núcleo duro

geiselista, a paranoia da burguesia brasileira logo acabou com a brincadeira e cantou no xadrez o xeque-mate de seu veto de classe. Certamente a burguesia com certeza sancionou a proposta de uma transição controlada, mas desde que desembocasse em um regime liberal nas instituições e na economia política. Trabalhou duro para afastar do cenário, como escreveu José Luís Fiori, “sonhos prussianos” (FIORI, 1995, p. 57).

O encaminhamento do veto burguês operou em duas pinças: a erosão a olhos vistos da base político-empresarial do governo e o estímulo à crítica de setores intelectuais liberais, muitos dos quais recém-chegados, advindos da oposição política situada à esquerda. Quem percebeu à época essa questão, com algum pioneirismo e discernimento crítico, até pelo “lugar de fala”, do que denomino “veto burguês”, por ele denominado de “colapso de uma aliança de classe”, foi o doublé de intelectual acadêmico e empresário do grupo Pão de Açúcar Bresser-Pereira (1978). Aqui podem ser localizadas, em primeiro lugar, os primórdios da hegemonia liberal da “frente democrática” do PMDB na transição da ditadura, e depois, as protoformas do neoliberalismo tucano brasileiro.

A transição brasileira entre a ditadura e o liberalismo

Esmiuçar a questão do veto burguês ao projeto da liderança geiselista é um dos enigmas repetidos da história brasileira contemporânea (em circunstâncias fáticas diferentes, neste caso de regime de legalidade democrática liberal, esse veto repetiu-se recentemente no impeachment golpista de Dilma Rousseff). Permite situar a nossa modalidade de regeneração do modelo autocrático-burguês, empreendida por uma burguesia dependente, pois desse processo ficou suficientemente translúcida a lição que a ela não acalentava – ou no máximo acalentava a uma parte residual da classe –, sonhos independentistas e miragens autonomistas.

Convém enfatizar que o momento era propício, pois aqui a economia estava completando internamente o circuito da segunda revolução industrial, a capacidade de planejamento das instituições desenvolvimentistas do Estado (bancos de desenvolvimento e estatais) e das universidades era admirada internacionalmente – época em que os coreanos e chineses, estes últimos começando a viver o processo das “quatro modernizações” (indústria, agricultura, ciência e tecnologia e segurança) e superando o período da revolução cultural, vinham em missão entender as soluções perspicazes do planejamento e da economia política brasileira; se partiu para um experimento de capitalismo organizado (Coreia) e socialismo de mercado (China) que aqui não encontrou bases sociais.

Em outra clave, o mesmo veto burguês possibilitou lançar luzes sobre a natureza e a dinâmica da época do Estado desenvolvimentista-conservador brasileiro: embora fosse a mola-mestra do processo industrializador, esse Estado (mesmo no período de vigência da autocracia burguesa) esteve sempre amarrado aos limites impostos de seu pacto fundacional, mantenedor da estrutura agrária de poder e do protagonismo tecnológico e financeiro do capital estrangeiro. O Estado brasileiro tem, com certeza, a burguesia autóctone na condição de líder. A ele coube, devido às condições geopolíticas da guerra fria e da divisão internacional do trabalho – sem esquecer as vicissitudes internas do processo brasileiro de substituição de importações – conduzir um processo de desenvolvimento, de *Catching Up* da Segunda Revolução Industrial, sem dúvida, mas sem ir muito longe na jornada, sem apelar a voluntarismos demiúrgicos ou ambições sub imperialistas.

Tático arguto, FHC foi muito perspicaz no estudo que dedicou ao comportamento empresarial, *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil* (1972). Percebeu, já antes do golpe de 1964, que os empresários estão sempre de olho nas possibilidades de uma ocupação corporativa do Estado (parti-

cipação em conselhos, ministérios econômicos, Banco Central, institutos etc.). A ocupação não deve ser confundida, a priori, com adesão ou compromisso de classe integral (em si e para-si) a o projeto político do governo de turno (muito menos se o governo, mesmo moderado, for de esquerda). Em conjunturas de crescimento econômico, frações da burguesia até podem apoiar condicionalmente, a partir do atendimento de reivindicações corporativas, um governo popular ou de esquerda (como recentemente se repetiu no período Lula/Dilma). Mas, logo apresentará seu veto, unívoco ou majoritário, se sobrevier uma dura crise cíclica, ou, mais importante, um sinal de qualquer tênue inflexão na direção de um capitalismo de Estado, ou socialismo, ou na tempestade perfeita de combinação de ambos.

O impasse do modelo autocrático-burguês de transformação capitalista no governo Geisel, descrito por Florestan Fernandes, por óbvio, abriu uma evidente época de crise da ditadura. Concomitantemente, na mesma época, o cenário das relações internacionais nublou para os militares. Um plantador de amendoins em uma fazenda do Sul, Jimmy Carter, democrata, é eleito 36º presidente dos Estados Unidos, ainda sob os eflúvios de confiança da crise de identidade produzida pelo desastre da Guerra do Vietnã, adota uma política de Direitos Humanos alérgica às ditaduras da América Latina. Até o influente intelectual conservador, Samuel Huntington, deu um giro nas análises. Ele, que havia estudado anos antes sociedades como a do Brasil e do Egito como de tendências fatalistas a encaminhar sempre modernizações não democráticas sob o controle ativo de “guardas pretorianas” (1975), anuncia uma otimista “terceira onda” de democratização mundial (1994).

No Brasil, opera a confluência das relações de força externas e internas. A burguesia, uma vez realizada a transformação capitalista, aderiu a uma transição para um regime liberal. Em processos de crise, a problemática da mudança ou recomposição do bloco de poder ganha importância medular.

E, no cerne mesmo desses processos, o problema das ideias em disputa, advindas dos intelectuais orgânicos das diversas classes ou mesmo intelectuais tradicionais, assume papel decisivo.

Representar o fim da ditadura, a partir da categoria do autoritarismo, virou um senso comum ilustrado do *mainstream* da Sociologia e da Ciência Política, até hoje. Basta ler o recente livro de Memórias de FHC (2021), em que ele defende sem revisão todas as velhas teses. Autoritarismo, mais populismo, meios pelos quais as “democracias morrem” servem até para definir o governo de tendências neofascistas ao estilo de Bolsonaro, Trump ou Viktor Orbán. O problema de todas essas teses políticas, as antigas, dos anos 1970, e as atuais, a respeito da ascensão mundial da extrema direita, é que a única via disponível de superação estratégica e programática do neofascismo é a democracia liberal (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; RUNCIMAN, 2018; MOUNK, 2019), que sempre aparece, não como uma alternativa entre outras, mas como uma espécie de horizonte máximo possível (base da “utopia do possível” de FHC, que deu no deu) de regime político longe de ser ideal, mas “realista”.

Paradoxalmente, trata-se de outra maneira de contar, mais dissimulada, o fim da história de Francis Fukuyama (1992). Com o diferencial importante que as fontes de Fukuyama (Hegel, Nietzsche, Kojève e Allan Bloom) eram mais eruditas e seu diagnóstico, pessimista, era de que vigoraria na democracia liberal do “último homem”, entregue ao consumo, a *razia* das “virtudes cívicas republicanas”. Advertia o nipo-estadunidense que no futuro a sociedade do fim da história seria lúgubre: na periferia pobre, nos povos da margem, haveria uma espécie de retorno vingativo do oprimido, ou seja, um mundo em guerra eterna do colonialismo, das migrações, do racismo, do terror e das revoltas.

Nas andanças de professor da USP aposentado compulsoriamente, vítima política da ditadura, pelos colóquios nos Estados Unidos, Canadá e Europa, Florestan ficava escandalizado com

as tinturas embelezadoras da ditadura brasileira, exaradas nos diagnósticos da ciência política institucionalista:

A maioria das sociedades norte-americanas, canadenses, europeia, estava muito encantada com a ditadura, porque ela aparentemente mantinha a democracia com eleições, parlamento funcionando, etc., e estava unida aos civis ‘mais responsáveis’ na defesa da ordem e da expansão do capitalismo no Brasil (FERNANDES, 1991, p. 11).

Perceba-se, assim, o fundo político-ideológico apaziguador da teoria. Segundo essa interpretação, grosso modo, a ditadura não era ditadura, mas um “regime autoritário” de arraigadas “raízes” histórico-culturais em solo pátrio. Tal interpretação, no plano da elaboração da estratégia política, acarretou fixar de antemão os limites da ultrapassagem do período militar do processo que ficou conhecido como transição democrática (1974-1988). É permitido conquistar o regime político liberal, mas sem mexer nas arqueologias do aparelho burocrático, militar, do judiciário e dos meios de comunicação.

A reconstrução do poder político pós-ditadura, informado por uma concepção liberal, só podia se apresentar rebaixada. Tudo foi reduzido à retirada organizada dos fardados dos aparelhos burocracia civil e à entrega transada, “sem sangue”, do poder político-institucional. Com isso, o Brasil passou a ser – se cabe uma definição – uma democracia liberal de país dependente.

No tocante à descontração do poder econômico do Estado, a prospecção dos arautos da teoria do autoritarismo preconizava uma Reforma do Estado cujo desiderato era a transferência para o setor privado das atividades econômicas e dos serviços públicos. Nessa articulação teórica interna da teoria do autoritarismo, a crítica à burguesia de Estado é uma peça ideológica importante na efetuação do diagnóstico e na interpelação política à ação.

Florestan submeteu a teoria do “autoritarismo” e quejandos, a uma crítica profunda e visceral, com lado, em seus cursos na PUC-SP em 1979. Com efeito, trata-se de uma das questões mais importantes da teoria política do século XX e XXI. Quando penso em quejandos do “autoritarismo”, diz respeito ao conceito de familiar de “totalitarismo” de Hannah Arendt, de largo uso instrumental na guerra fria (1989), e também o uso e abuso desse verdadeiro “pau para toda obra” que é o conceito de “populismo”. Não é insignificante que essa tríade, “autoritarismo”, “totalitarismo” e “populismo”, filhotes de mesma impressão digital, berço e pia batismal, frequente até hoje os salões do *mainstream*. Mas também excede os *think tanks* do *mainstream*. Virou linguagem indelével de agentes políticos do partido democrata ou da terceira via europeia dos anos 1990. Atualmente, frequenta as digressões da Ex-secretária de Estado na gestão Clinton, a conhecida acadêmica Madeleine Albright (2018) –, ou de representantes latino-americanos da papagaiada vira-latista.

As notas de sala aula de Florestan serviram para redigir o importantíssimo livro *Apontamentos sobre a “teoria do autoritarismo”* (FERNANDES, 1979). A origem do conceito de autoritarismo hodierno vem das formulações do sociólogo espanhol Juan Linz (1980) sobre os processos de “transição e consolidação da democracia”, especialmente nos países da América Latina e do sul da Europa (LINZ, 1980; LINZ, 2015; LINZ & STEPAN, 1999). Florestan é cortante como uma faca cabralina. Para ele, “o conceito de **autoritarismo** é um conceito logicamente ambíguo e plurívoco (Max Weber o chamaria de ‘amorfo’). O que ele tem de pior é uma espécie de perversão lógica, pois está vinculado ao ataque liberal aos ‘abusos de poder’ do Estado e à crítica neokantiana da ‘exorbitância da autoridade’”. Adiante, Florestan revela do segredo de polichinelo do conceito de autoritarismo, a que chamo a atenção do leitor. Devido à importância do que será dito: “não se busca o desmascaramento do Estado burguês, mas a denúncia de sua versão tirânica mais completa” (FERNANDES, 1979, p. 3).

Em 1975, FHC publicou o livro *Autoritarismo e Democratização* (1975). Entre outras ideias, lá está presente uma crítica da burguesia de Estado, porta-estandarte do vírus do autoritarismo, além de esboço de uma estratégia de saída da ditadura em crise. Escreve ele:

Diminuída a burguesia local de sua força acumuladora e machucada a burguesia internacionalizada pela crise mundial, a nova resposta apologética encontra molas para o élan desenvolvimentista na Empresa Estatal e na Tecnologia Autóctone”, assim o problema político posto era o de desnudar “as forças sociais subjacentes ao estilo de desenvolvimento que ora defrontamos e aquelas que a ele poderiam fornecer alternativas. Nesse sentido, e com as limitações conceituais que ocorrem sempre que se trata de caracterizar processos emergentes, tive que utilizar a contragosto adjetivação variável e pouco clara: desenvolvimento dependente-associado; burguesia de Estado; regime autoritário, democratização substantiva etc.” (CARDOSO, 1974, p. 15).

O conceito e a interpelação política não serviam aos objetivos de uma oposição popular autônoma, que visasse romper a dependência imperialista e alcançar uma democracia substantiva: ao criminalizar a burguesia de Estado pelas mazelas da ditadura de tipo autocrático-burguês, livrava-se a cara da burguesia internacional e da brasileira como responsáveis pelos atos perpetrados. Para Cardoso, em verdadeira limpeza da cena do crime, o modelo da autocracia burguesa era de interesse exclusivo da fração de classe que ele denominava de burguesia de Estado.

Assim escreveu FHC, descriminalizando a presença da burguesia internacional no bloco histórico da ditadura:

Eu penso que os regimes desse tipo [autoritários], nas sociedades dependentes, encontram sua **raison d'être** menos nos interesses políticos das corporações internacionais (que preferem formas de controle estatais mais permeáveis a seus interesses privatistas) do que nos interesses sociais e políticos dos estamentos burocráticos que controlam o Estado (civis e militares) e que se organizam cada vez mais no sentido de controlar o setor estatal do aparelho produtivo. A esse eixo se aliam alguns setores empresariais locais, mas de forma caudatária” (CARDOSO, 1975, p. 40).

Em franca oposição ao projeto Geisel, e dentro do mesmo raciocínio, escreve o mesmo autor,

por acaso esta ‘burguesia de Estado’ não seria uma camada social capaz de alentar esperanças, agora sim, de um estatismo expansionista? Que oportunidades reais (devido à dependência estrutural básica da economia) terá um grupo desse tipo para ganhar a hegemonia no bloco de poder e, a despeito da forma de reorganização dos mercados e da ordem política que poderia interessar à burguesia internacionalizada, impor uma visão de Estado capaz de levar à expansão das esferas de influência política e econômica? Será que a base social real do autoritarismo vigente repousa nessa ‘burguesia de Estado’ e nos eixos de poder (civil e militar) que formam ao seu lado?” (CARDOSO, 1975, p. 41).

A partir da digressão contra a eventual possibilidade de guinada prussiana do modelo autocrático-burguês, enceta-se uma proposta estratégica de frente ampla de todos os setores burgueses, das classes médias e populares, visando o isolamento da burguesia de Estado – que era apenas uma miragem no ho-

rizonte, que sequer existia organicamente de fato, tendo como base a reorganização do Estado em bases liberais. O que, aliás, acabou acontecendo.

Um aspecto curioso do conceito de *burguesia de Estado* é que, embora axial na articulação interna da démarche teórico-político-estratégica de FHC, trata-se, como ele mesmo reconhece, de um conceito lasso. A lassidão do conceito evidencia-se, por exemplo, na seguinte passagem do livro de FHC:

Procuro demonstrar (embora com a reserva de que não disponho de pesquisas conclusivas) que se está formando uma camada de dirigentes de empresas que **não é burocracia autêntica** em sentido estrito. Ou seja, cujos âmbitos de decisão ultrapassam o quadro interno da empresa e cuja **política** (e isto é decisivo) talvez permita a emergência de uma solidariedade de grupo e decorra de uma ideologia (o expansionismo estatal) que define objetivos relativamente autônomos, para esse setor de classe (...) Quero sublinhar por consequência que se formou um setor de classe no conjunto dos interesses ‘burgueses’ – ou seja, capitalistas – que passou a disputar a hegemonia no bloco de poder formando pelas classes dominantes (CARDOSO, 1979, p. 17-18).

No caso do conceito de burguesia de Estado, como assinala Carlos Nelson Coutinho (1984), o problema central desse conceito reside na incompreensão que ele exala sobre as transformações do Estado no capitalismo tardio, ou seja, sobre o papel coordenador desempenhado pelo Estado nos processos de reprodução do capital e da força de trabalho e na distribuição das margens de lucro aos diversos setores da economia, monopólicos e não monopólicos. Assinala o autor que o papel do Estado na repro-

dução do capital na época do capitalismo monopolista de Estado (também chamado por outros autores de época, como *capitalismo organizado*, hoje “reorganizado” pela “destruição destrutiva” do neoliberalismo):

Não deve ser visto como simples manifestação ou resultado de um projeto teleológico da burocracia estatal ou de determinadas frações da burguesia (diga-se: de uma suposta ‘burguesia de Estado’). Trata-se de um processo determinado **objetivamente** pelo grau de amadurecimento e pelas contradições específicas do desenvolvimento capitalista no Brasil. Isso significa que o papel determinante do Estado na reprodução do capital social global continuará a se dar em nosso país, independente das lamentações (mais ou menos oportunistas) de alguns setores econômicos anacrônicos ou transitoriamente insatisfeitos (COUTINHO, 1984, p. 173-174).

Uma frase-síntese lapidar de FHC acabou se tornando um bordão muito famoso – “o Brasil não é um país subdesenvolvido, mas injusto”. A frase foi celebrada, apologeticamente, em célebre artigo de Francisco Weffort (1994), publicado na *Folha de S. Paulo* no dia da eleição presidencial brasileira de 1994 (4/10/1994). A eleição consagrou FHC vitorioso no primeiro turno, derrotando Lula. Começou ali a era de revezamento entre tucanos e petistas no governo do poder de Estado, que durou até 2016. Mas não só. Aquela vitória eleitoral constituiu também uma vitória intelectual do liberalismo de esquerda nos Brasil. FHC foi tanto o Papai Noel do desenvolvimento-associado na transição da ditadura para o regime liberal, como também o *condotiero* brasileiro da globalização neoliberal clintoniana. Seccionar, como faz o amigo Weffort, injustiça e subdesenvolvimento, trata-se da construção de uma teoria incompleta que revela apenas uma face da moeda

(a “injustiça”) – possível de ser extinta pela simples criação de novos “direitos” –, mas às custas de omitir a estrutura histórica da dependência e do subdesenvolvimento do Brasil relativo às grandes nações imperialistas. Criou-se assim, no Brasil, uma ideologia intelectual, já de média duração histórica, uma decisiva interpelação para sancionar a vigência de uma democracia liberal sob a vigência encapuzada de uma autocracia burguesa e ofuscar os fundamentos da injustiça e da desigualdade intrínsecos à formação econômico-social brasileira.

Na época, Florestan se notabilizou por ser uma saudável voz dissonante do coro dos contentes. Basta reler seus escritos sobre a transição democrática, especialmente os processos da Nova República e da Assembleia Constituinte, da qual tomou parte. Jamais abdicou de fazer a crítica sistemática da “miséria” (nos termos que Marx glosou a vida alemã “miserável”, ou seja, limitada) da original formação social brasileira.

Enfim, qual democracia? Problematizando a questão democrática da transição brasileira (o ângulo por onde pode ser vista a questão do par sociedade civil/democracia substantiva), escreveu Florestan:

Os que simplificam o **problema da democracia** e o colocam ilusoriamente como uma ‘exigência da sociedade civil’ ficariam espantados se pudessem ver claramente qual é o tipo de democracia que os setores estratégicos das classes dominantes, nacionais e estrangeiros, gostariam de estabelecer através da supremacia burguesa (isto é, por meio de sua capacidade de dominação de classe no seio da sociedade civil) e qual é a relação desse tipo de democracia com a ditadura existente. A ditadura deixou de ser prioritária para esses setores, mas não perdeu o caráter de uma **necessidade inelutável**, ao mesmo tempo econômica, social e política. O ideal, para eles, seria que ela se mantivesse, renovando-se e

crescendo, de modo a gerar uma democracia de participação ampliada **estável, esterilizada e controlada pelo tope das classes dominantes** (ou seja, por suas elites no poder). Portanto, o melhor dos mundos possíveis passa, portanto, para tais setores, pela ditadura, porém segundo uma lógica burguesa de capitalismo dependente internacionalizado: ao se destruir, a ditadura daria luz não ao seu avesso ou ao seu contrário, mas a uma forma política em que a autocracia burguesa fosse compatibilizada institucionalmente com a representação política, o regime de partidos e a rotina eleitoral. Como no passado (...) haveria uma permanente fixação ditatorial ativa, operando por dentro e através do Estado burguês, pela qual as elites dominantes contariam com recursos suficientes para impedir a instabilização da ordem e os convulsos movimentos políticos” (FERNANDES, 1982, p. 99).

Referências

ALBRIGHT, Madeleine. **Fascismo: um alerta**. São Paulo: Crítica, 2018.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo (antisemitismo, imperialismo, totalitarismo)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O colapso de uma aliança de classes**. São Paulo: Brasiliense, 1978.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. São Paulo: Difel (2ª ed.), 1972.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Um intelectual na política (Memórias)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Salamandra (2ª ed.), 1984.

FERNANDES, Florestan. **Apontamentos sobre a “teoria do autoritarismo”**. São Paulo: Hucitec, 1979.

FERNANDES, Florestan. **A ditadura em questão**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Guanabara (3ª ed.), 1987.

FERNANDES, Florestan. **Florestan Fernandes**. Entrevista a Paulo de Tarso Venceslau. Teoria e Debate, São Paulo, n. 13, 1991. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1QZxhSzzUYTemcFBFA42--SG2CBY_Y72T/view>. Acesso em: 9 de janeiro 2021.

FEIJÓ, Martin Cezar. **Painel do leitor**. In: Folha de S Paulo, 21/01/1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinião/fz21019911.htm>>. Acesso em: 9 de janeiro de 2021.

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insigth, 1995.

HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Forense/USP, 1975.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda – a democratização no final do século XX**. São Paulo: Àtica, 1995.

LINZ, Juan. Regimes autoritários. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Coord.) **O Estado autoritário e movimentos populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra-CEDEC, 1980.

LINZ, Juan. **Autoritarismo e democracia**. Lisboa: Livros Horizonte, 2015.

LINZ, Juan & STEPAN, Alfred. **A Transição e Consolidação da Democracia. A experiência do Sul da Europa e da América do Sul.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem.** Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

MENESES, Jaldes. Florestan Fernandes e a teoria da revolução burguesa no Brasil. In: **Serviço Social & Sociedade** (141), Maio-Ago, São Paulo, Cortez, 2021.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

PRADO Jr., Caio. **A revolução brasileira. Perspectivas em 1977.** São Paulo: Brasiliense (7ª ed.), 1987.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim.** São Paulo: Todavia, 2018.

STEVEN, Levitsky & ZIBALTT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

WEFFORT, Francisco. **A segunda revolução democrática.** In: Folha de S. Paulo, em 4/10/1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/04/caderno_especial/3.html>. Acesso em: 9 de janeiro de 2021.

A PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA: a construção histórica e teórico-metodológica dos anos de 1970 à atualidade

*Bernadete de Lourdes Figueiredo de Almeida
Ingridy Lammonikelly da Silva Lima*

Introdução

A compreensão do Serviço Social com base nas relações societárias demarca a gênese da profissão aos processos históricos, políticos e sociais dos estágios capitalistas. Erigido em meio à contradição pulsante da sociedade, o Serviço Social constrói as próprias raízes na contemporaneidade a partir da negação e da crítica à exploração capitalista, depreendidas tanto na dimensão teórico-metodológica, quanto na prático-operativa.

Conquistar o reconhecimento enquanto profissão e área do conhecimento foi tarefa árdua, historicamente abalizada por várias vertentes teóricas de cariz conservador, como o positivismo, fenomenologia e o existencialismo e com a aproximação à vertente teórica crítica, fundamentada na tradição marxista, afirmada como direção na atualidade do Serviço Social brasileiro.

Como área do saber, o Serviço Social tem contribuído diretamente com as Ciências Sociais, mediante a produção do conhecimento crítico e reflexivo sobre a realidade capitalista

nas análises políticas, econômicas, sociais e culturais que resultam no pensar o próprio Serviço Social e as Políticas Sociais no capitalismo, além de agregar à construção coletiva de debates em torno dos direitos sociais.

No cenário global e na particularidade brasileira, as pesquisas vinculam-se, sobretudo às Universidades, em maior expressividade, no âmbito dos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, dos grandes centros, núcleos e grupos de pesquisa, financiados ou não pelos organismos públicos de fomento à pesquisa científica e tecnológica. É indiscutível a relevância dessas instituições na produção do conhecimento das diferentes áreas do saber.

Segundo dados da Plataforma Sucupira (CAPES, 2020), a área de Serviço Social possui 36 Programas de Pós-Graduação em nível de mestrado acadêmico (16) e mestrado/doutorado (20) com significativo aumento de pesquisas desenvolvidas e da consequente ampliação do processo de produção do conhecimento, materializado em teses e dissertações defendidas, além de livros, capítulos de livros e artigos publicados.

Esse crescimento deriva do adensamento teórico-metodológico crítico, adquirido ao longo das últimas décadas, que embora não signifique a extinção de ilações conservadoras e do caldo cultural sincrético, nos termos de Netto (1991), só foi possível a partir do processo de Renovação do Serviço Social brasileiro.

O Processo de Renovação diz respeito às respostas dadas pela profissão diante das novas demandas postas, em meio a guinada capitalista dos anos de 1960-1970. Trata-se de um lapso temporal tensionado pela disputa de projetos societários, com particularidades históricas e significados diversos, a exemplo da América Latina, que foi solapada por ditaduras militares.

Na realidade brasileira, seguindo a tendência latino-americana de crítica ao “Serviço Social Tradicional”, o processo de renovação da profissão ocorreu em meio a ditadura militar (1964-1985). Diante de novas requisições passou a questionar o

próprio estatuto profissional ao adotar uma linha de renovação com momentos de avanços e retornos, rupturas e continuidades, o que permitiu ao Serviço Social questionar-se e ampliar esse processo à formação, à atuação profissional e inserção no campo da produção do conhecimento.

Ao longo do desenvolvimento histórico que remonta aos anos 1970, o curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, atual Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), vem produzindo conhecimento e formando quadros qualificados (docentes, pesquisadores, gestores, técnicos), sobretudo para atuar na Região Nordeste e também fora dela.

A história do Mestrado em Serviço Social da UFPB é contada pela egressa da primeira turma de mestres e docente ativa mais antiga² a partir da perspectiva da construção coletiva e culturalmente partilhada por um grupo de docentes e mestrandos, inseridos nas relações sociais de produção do trabalho docente no contexto universitário. Para tanto, além de recorrer à memória social, também foram utilizados registros derivados da pesquisa bibliográfica e documental.

Desse modo, a leitura é um convite para a reflexão do processo de amadurecimento da profissão como área do conhecimento, observando a particularidade do PPGSS/UFPB. Ademais, oportuniza a percepção sobre a realidade societária que instiga e desafia – em meio ao caos da financeirização do capitalismo – a lutar pela efetivação do Projeto Ético-político do Serviço Social, tendo na produção do conhecimento uma importante ferramenta analítica para desmistificar a realidade social e atuar sobre ela.

2 ALMEIDA, B. L. F uma das autoras deste capítulo.

A criação do Curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba e a consolidação nos anos de 1980

A universidade brasileira surge tardiamente, em 1920 pelo Decreto nº 14.343 quando foi criada a Universidade do Rio de Janeiro. Voltava-se mais ao ensino do que à pesquisa, com caráter elitista. Em 11 de abril de 1931, início do governo provisório de Vargas, foi aprovado o Estatuto das Universidades brasileiras por meio do Decreto nº 19.851. A aprovação desse Estatuto legitimou o elitismo que perpassa a universidade brasileira ao considerar a desigualdade social como uma dimensão estruturante da formação sócio-histórica do país.

A partir da década de 1950, a rede federal de Ensino Superior se expandiu, principalmente com a “federalização” de instituições estaduais e privadas. Durante essa década, emergiu o interesse estatal para a formação de mão de obra especializada, enquanto incentivo ao desenvolvimento do país, conforme fora estabelecido pelo Estatuto das Universidades do Brasil, mediante o Decreto nº 21.321, de 18 de junho de 1946. Esse Decreto inseria a pós-graduação no contexto do ensino universitário com a finalidade exclusiva da formação acadêmico-profissional com estímulo às atividades de pesquisa, embora estas já existissem vinculadas ao ensino em institutos e faculdades isoladas.

No caso da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) foi criada pela Lei Estadual 1.366, de 02 de dezembro de 1955, sob o nome de Universidade da Paraíba como resultado da junção de algumas escolas superiores, a mais antiga – a Escola de Agronomia – datava de 1934. Com a federalização aprovada pela Lei nº. 3.835 de 13 de dezembro de 1960, foi transformada em Universidade Federal da Paraíba.

A Pós-graduação da UFPB ocorreu na fase em que a pesquisa e a pós-graduação foram institucionalizadas com a compleição do binômio pesquisa e pós-graduação no Brasil (1965-1974).

O Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) foi criado em 1978 em nível de curso de Mestrado Acadêmico, pela Portaria de nº 202/77 do Conselho Universitário (CONSUNI). Esse curso de mestrado constituiu-se o primeiro na área do Serviço Social no Nordeste e o quinto no país, atrás dos Mestrados da PUC/SP (1971), PUC-RIO (1972), UFRJ (1976) e PUC-Porto Alegre (1977).

Pelo seu pioneirismo na Região Nordeste, o Mestrado em Serviço Social (MSS/ UFPB) proporcionou a formação de uma grande demanda reprimida de assistentes sociais, docentes e profissionais de diversas áreas, além de contribuir com o alargamento do campo de discussão política em que compartilhava a luta pela redemocratização do país. (ALMEIDA, 2018)

Demarcado por uma conjuntura contraditória de recrudescimento do regime militar e de expansão da pesquisa e da pós-graduação no país, o MSS da UFPB apresentou uma proposta diferenciada advinda da contemporânea Escola Sociológica Francesa que se distanciava das formulações dos demais Programas de Pós-graduação, criados na mesma década, posto que estes se embasavam na perspectiva de renovação modernizadora de origem norte-americana, que embalou o Serviço Social entre as décadas de 1960/70.

O Regulamento de criação do Mestrado em Serviço Social na Universidade Federal da Paraíba (CONSEPE/1977) estruturou em duas áreas de concentração: *Fundamentação Teórico-prática do Serviço Social* e *Política Social*. Essas duas áreas abarcavam cinco linhas de pesquisas que buscavam contemplar análises do Serviço Social na realidade dinamizada pelas relações sociais capitalistas.

Embora a proposta do curso de MSS/UFPB, inserida nesse contexto, tenha se distanciado das formulações conservadoras da época, no entanto, apresentava inflexões sincréticas em seu interior, desde as influências dos autores estruturalistas ou institucionalistas, como Georges Lapassade, René Lourau, Claude Levy-Strauss; aos pós-estruturalistas Michel Foucault, Ernesto Laclau e José Augusto Guilhon de Albuquerque; bem como o revisionismo marxista de Louis Althusser; o ecletismo do Método de Belo Horizonte, além de outras vertentes intelectuais, como as contribuições fenomenológicas de Paulo Freire; e as primeiras aproximações com o marxista Antonio Gramsci. Decerto, essas diversas correntes do pensamento social eclodiam na ambiência cultural e ideológica da época, que proporcionaram as bases sociopolíticas da intenção de ruptura ao conservadorismo.

As tentativas de ruptura ao conservadorismo ocorreram por vários vieses nem sempre críticos, mas sem dúvida, buscavam o afastamento radical do legado conservador empiricista norte-americano. Essas aproximações foram possíveis na UFPB que agregou novos docentes de perfis progressistas que vieram de processos de qualificação de mestrado e doutorado, realizados no exterior, especialmente na França.

Os anos de 1980 abalizaram ainda a presença no Mestrado em Serviço Social da Prof^a Eva Terezinha Silveira Faleiros e do Prof. Vicente de Paula Faleiros que após exílio no Chile, Honduras e Canadá desde 1970, retornaram ao Brasil em razão da Lei da Anistia (Lei nº 6.683) aprovada em 28 de agosto de 1979, e se tornam docentes do MSS/UFPB, no qual ministraram disciplinas e desenvolveram atividades de orientação.

No processo de apropriação de novos aportes teórico-metodológicos, em especial de origem francesa, o MSS aproximou-se ao Movimento Institucionalista, que compreende diversas correntes, sendo as mais referenciadas: a Análise Institucional ou Socioanálise e a Sociopsicanálise. A primeira foi uma das modalidades do Institucionalismo mais difundidas no Brasil,

e, também adotada no MSS, representada nas leituras de René Lourau, Georges Lapassade e outros.

As leituras institucionalistas ou estruturalistas e pós-estruturalistas permearam a formação acadêmica das primeiras turmas de mestres em Serviço Social da UFPB em razão das significativas contribuições de Jean Robert Weisshaupt³, um dos autores da elaboração do projeto de criação do MSS/UFPB, posteriormente, assessor, docente e orientador do referido Curso. Entre os fins dos anos 70 e o primeiro lustro de 1980, o referido docente coordenou a pesquisa *As Funções Sócio-institucionais do Serviço Social*, realizada nos nove estados da região Nordeste, cujos resultados produziram o livro *As funções Sócio-institucionais do Serviço Social*, publicado em 1985, pela Cortez Editora. Nas referências indicadas no citado livro organizado por Weisshaupt (1985), destacam-se duas obras de Foucault (*Microfísica do Poder* e *Vigiar e Punir*) e obras de José Augusto Guilhon de Albuquerque – um dos principais tradutores de Foucault no Brasil – que evidenciam a elaboração de uma análise fundamentada nas categorias essencialmente vinculadas ao referencial teórico foucaultiano.

Nas aproximações com Althusser, a leitura e a recorrência à obra *Os Aparelhos Ideológicos de Estado* tornaram-se obrigatórias no entendimento sobre ideologia, a função reprodutiva e os mecanismos de funcionamento da ideologia no aparelho de Estado. O legado althusseriano marcou a formação profissional, a pesquisa e a produção do conhecimento do Serviço Social latino-americano, e também brasileiro nos anos 70, mas sobretudo n 1980.

3 De origem belga, Jean Robert Weisshaupt cursou mestrado na Université Catholique de Louvain, na Bélgica, onde conheceu José Augusto Guilhon Albuquerque que, mais tarde, no Brasil seria o seu orientador de Doutorado em Sociologia, na USP, mas não foi concluído. O projeto de doutorado desse docente sobre as funções institucionais foi referência para a maioria dos alunos das primeiras turmas do MSS/UFPB (1978/1985).

A referência althusseriana no Serviço Social espalhou também pela literatura brasileira como aporte teórico-crítico pelos mestrandos de Serviço Social da UFPB, assim como a obra *Conceitos Elementais do Materialismo Histórico* (1971) de Marta Harnecker, discípula de Althusser. Com efeito, as contribuições althusserianas e outras típicas do marxismo vulgar foram consultadas e citadas, apesar das fragilidades teóricas e diferenças quanto às vertentes no campo do marxismo.

Para Netto (1991) há “dois tempos fundamentais na construção da intenção de ruptura”: a *Relação Teoria-Prática no Serviço Social*, conhecido como o “Método BH” e a reflexão produzida por Marilda Villela Yamamoto.

O Método de Belo Horizonte ou “Método BH” (1973), escrito por um grupo de docentes da Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Minas Gerais, foi considerado um marco no processo de intenção de ruptura ao conservadorismo. Em razão do contexto ditatorial brasileiro, essa obra foi acessada pelos mestrandos do MSS/UFPB via fotocópia em versão espanhola, trazida pelas docentes recém tituladas em Mestrado pela PUC-Rio. (ALMEIDA, 2018)

O “Método BH” e as leituras derivadas das obras do Serviço Social Reconceptualizado latino-americano, acessadas no contexto do MSS, fundamentavam-se em referências das mais variadas correntes do pensamento, como: a teoria da dependência de André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto e Celso Furtado sobre o desenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento que impingiam o papel de centralidade do Estado na economia nos moldes pré-keynesianos, todas essas análises de inspiração cepalina; a obra *Dependência Política Econômica da América Latina* de Hélio Jaguaribe e outros autores; as leituras marxistas de Althusser e da discípula Marta Harnecker; os estudos da *Sociologia Latino-americana* de Octávio Ianni; a *Pedagogia do Oprimido, Educação como Prática da Liberdade* e outras obras

de Paulo Freire; Mao Tse-Tung nas ideias *Sobre a Prática e Sobre a Contradição*; Antonio Gramsci sobre a *Filosofia da Práxis*; o livro *A Sagrada Família* de Karl Marx e Friedrich Engels; Roger Garaudy na obra *A Grande Virada do Socialismo*; *Ética* de Adolfo Sánchez Vázquez, dentre outras.

Essas e outras obras advindas das mais diversas leituras do pensamento social formavam um caldo cultural heteróclito, especialmente eclético, mas que eram lidas, citadas e referenciadas pelos mestrandos de forma homogênea por fazer críticas à liberdade de expressão, à exploração humana, a todo tipo de dominação, às agruras do povo latino-americano, às condições indignas de trabalho, à subalternidade da formação e da prática profissional no enfrentamento da questão social, etc. De acordo com Netto (1989), nesse período processou-se uma “aproximação enviesada” de setores do Serviço Social à tradição marxista.

Para Netto (1991), o outro “tempo fundamental na construção do processo brasileiro de intenção de ruptura ao conservadorismo” refere-se à reflexão de Marilda Yamamoto, enquanto regaste de inspiração marxista. Trata-se da dissertação, sob o título *Legitimidade e Crise do Serviço Social: um ensaio de interpretação sociológica da profissão*, defendida em 1982, no Mestrado de Sociologia Rural da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, em Piracicaba, campus da USP.

Nessa produção, Yamamoto embasa-se nas fontes clássicas, “[...] só adjetivamente recorrendo a interpretes, ela consegue superar os vieses mais generalizados na tradição marxista e comprometer-se com a perspectiva ontológica original de Marx.” (NETTO, 1991, p. 293)

A partir de meados dos anos 1980, essa obra se tornou a maior referência do Serviço Social em todo o país, nos níveis de formação e de atuação profissional, decerto, citado em inúmeras Dissertações do MSS/UFPB.

Mister destacar o credenciamento do MSS/UFPB pelo Ministério da Educação, em 1985, por meio do Parecer nº 754/85.

Foi um dos primeiros cursos de Pós-graduação a ser credenciado no país na área de Serviço Social. Regista-se ainda que por toda década de 1980, esse Curso foi avaliado pela CAPES com nota A, conceito de maior expressão à época, o que corresponderia ao conceito 5 na atualidade. (ALMEIDA, 2018)

Nesse mesmo ano, o Serviço Social brasileiro foi reconhecido como área de conhecimento no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas pelas agências públicas oficiais de fomento à pesquisa e inovação tecnológica - o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Fundação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) –, conquista pioneira no Serviço Social latino-americano.

No início da década de 1990, o CNPq criou o Diretório de Grupos de Pesquisa, o que estimulou a fundação de grupos de pesquisa na Pós-graduação, inclusive esses grupos foram criados no MSS/UFPB, possibilitando a vinculação financeira com os órgãos de fomento da ciência brasileira, sobretudo via CNPq e CAPES, com a concessão de bolsas de pesquisador em produtividade, bolsas de iniciação científica, auxílio à pesquisa e à realização de eventos científicos, bolsas de capacitação docente, bolsas de Mestrado e Doutorado.

Análises históricas e teórico-metodológicas dos anos de 1990 à atualidade do PPGSS/UFPB

Na passagem entre os anos de 1980 a 1990, emergiu no Serviço Social a necessidade de superar os equívocos sincréticos, assim como a frustração provocada pela falta de interlocução com as concepções do movimento do real, o que envidou esforços coletivos em busca de leituras que pudessem “[...] libertar a prática social de uma análise que não (dava) conta da *historicidade do ser social gestado na sociedade capitalista*” (IAMAMOTO, 1992, p. 116).

De acordo com Santos (2007, p.78), “[...] a superação desse momento pode ser denominada como *apropriação ontológica*

da vertente crítico-dialética. Sendo algo bastante recente – meados da década de 1990 [...]”

A análise de Santos em torno dessa constatação não se reduz ao amadurecimento intelectual da profissão em relação a uma determinada matriz teórico-metodológica, uma vez que a história social é o fator fundante da profissão. É no contexto dos anos 1990, que ocorreram profundas transformações nas relações estabelecidas entre o Estado e a Sociedade que incidem na redefinição do papel do Estado no Brasil a partir de 1995, configurado como Estado Neoliberal, no contexto de reestruturação do modo de produção capitalista, tendo como imperativo um novo padrão de acumulação do capital, em busca de restauração do poder de classe.

Nesse cenário, “O processo de renovação profissional alcança outros patamares quando compreende a vinculação orgânica entre profissão e realidade, tendo esta última como polo regente da relação e não a teoria, como ocorreu na década de 1980.” (Ib. Id. p. 80) Assim, torna-se basilar nesse processo a apropriação totalizante da obra marxiana, mas também marxista de autores como Gramsci e Lukács.

A incorporação do legado gramsciano ocorreu em fins dos anos 70, a exemplo do livro *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*, de autoria de Safira Bezerra Ammann (1980), cujo prefácio de Florestan Fernandes, em tom de polêmica, assinala algumas ponderações da autora, dentre as quais a de atribuir ao assistente social, o papel de intelectual orgânico do proletário. Aliás, esse entendimento enviesado da obra de Gramsci seria reiterado, posteriormente, por outros autores do Serviço Social.

Os anos de 1990 estabelecem a maturidade intelectual do Serviço Social na perspectiva da ontologia crítica com a expansão da produção do conhecimento, advinda dos Programas de Pós-graduação mediante a publicação de Teses e Dissertações. Como exemplo, cita-se a tese de doutorado de José Paulo Netto, defendida em 1990, na PUC-SP, que gerou a publicação de duas

obras *Capitalismo Monopolista e Serviço Social* e *Ditadura e Serviço Social*, em 1991, pela Cortez Editora.

Nas Dissertações defendidas no MSS nos anos de 1990, fundamentadas no legado gramsciano, arrolam-se duas: *Memória, Cultura e Formação Política dos Trabalhadores*, de Genaro Ieno Neto (1990); e *A Burocratização das Práticas Populares pelo Estado e as Formas de Rebatimento da População*, de Erlane Bandeira de Melo, que analisa a burocratização das práticas populares pelo Estado e as formas de rebatimento da população.

Em ambas Dissertações defendidas, predomina o cariz político na adoção das referências gramscianas ao analisar as temáticas da cultura, formação política, classe trabalhadora, práticas sociais e transformismo. Os autores dessas Dissertações são docentes da UFPB. Essa alusão ressalta um dos objetivos do MSS que é a capacitação docente para o ensino e a pesquisa no âmbito universitário.

A partir dos anos 2000, a Pós-graduação *stricto sensu* brasileira, por orientação da Capes, passou a ser chamada de Programa de Pós-graduação com as modalidades de Mestrado Acadêmico, Mestrado Profissional e Doutorado. Nessa década, o PPGSS foi marcado pela entrada de docentes recém-doutores, aumentando o quadro de docentes permanentes do Programa, expandindo os grupos de pesquisas com o desenvolvimento de novas pesquisas e ampliando as produções intelectuais (bibliográficas e técnicas).

A inserção e expansão desse novo quadro docente incidiram em alterações não apenas na composição do PPGSS, mas na formação pós-graduada que projetou a pesquisa de novos objetos, trazendo novas conformações de estudos e análises, cujas temáticas investigadas nas Dissertações defendidas ampliaram significativamente.

Na análise das temáticas investigadas pelos mestrados, depara-se com objetos caros à profissão relacionados à área dos Fundamentos do Serviço Social, entretanto sem a devida mediação aos debates em torno dos fundamentos históricos e teórico-meto-

dológicos, predominantes nos anos anteriores; quanto às temáticas das Políticas Sociais repetem com raras indicações às especificidades no tocante à gestão, avaliação e controle social. Contudo, a maior incidência temática recai na multiplicidade de objetos de estudo fragmentados, eivados de valores simbólicos de cunho semiótico, centrados no sujeito em sua condição subjetiva desvinculado da classe social. São objetos que apontam para a ruptura da perspectiva analítica histórica e de totalidade da vida social, proeminentes na contemporaneidade pela pós-modernidade.

Quanto à produção do conhecimento, gerada pelas Dissertações defendidas na década de 2010 a partir dos objetos de estudos relacionados às duas linhas de pesquisa do PPGSS - *Serviço Social, Trabalho e Política Social e Estado, Direitos Sociais e Proteção Social*: incorreram em debates clássicos, donde existe um adensamento teórico na profissão e discussões recentes advindas, sobremaneira de inflexões da crise da sociedade tardo-burguesa; indicaram análises de temáticas que se aproximam à descrição das referidas linhas de pesquisa; e, incidiram significativamente em estudos em torno de uma variedade de temáticas emergentes que “[...] disseminam uma série difusa de reflexões e “proposições” que tem como principal impulso decretar e rejeitar o “velho”, o “passado”, isto é, a modernidade. Pondo em curso um processo de deslegitimação de um conjunto de indicativos próprios dessa era [...]” (CANTALICE, 2013, p. 224)

Para essa autora, esses indicativos despontam como elementos estruturadores que infletem uma espécie de: anti-razão, anti-totalidade, anti-história, anti-ontologia, anti-método e anti-marxismo. (Ib., Id.)

O contexto conjuntural da década 2010 inaugurou novos desafios no contexto internacional e nacional, derivados do agravamento da crise da sociedade tardo-burguesa que impingiram inflexões severas, sobretudo aos países periféricos, mergulhados em um quadro econômico recessivo de cariz ultraneoliberal, expressado pela alta concentração do capital rentista, gerador

da expansão da desigualdade e da barbárie. No caso brasileiro, ocorreu o agudizamento desse quadro em razão da instabilidade econômica e política, marcada por atos autoritários que colocam em xeque o Estado Democrático de Direito

Com efeito, os graves desdobramentos dessa conjuntura rebatem na realidade das universidades públicas, penalizadas por profundos cortes nos gastos que comprometem a manutenção das atividades meio (infraestrutura, investimentos em obras, assistência estudantil, segurança, etc.) e das atividades fim (ensino, pesquisa e extensão), descredibilizadas e ameaçadas pelo governo federal em sua autonomia, liberdade de cátedra e liberdade de expressão.

Inserida nesse contexto de ampla crise institucional brasileira, a Pós-graduação coexiste com a contradição da proposta produtivista e expansionista, engendrada pela Capes em nível nacional e internacional. Para atender as novas exigências engendradas pelos processos avaliativos quadrienais, o PPGSS iniciou um processo de organização em sua estrutura de modo a atender a nova agenda institucional.

A atual configuração do PPGSS/UFPB origina-se da revisão curricular ocorrida entre 2014 e 2016, concretizada pela Resolução Nº 01/2016 do CONSEPE, a qual regulamentou o Programa a partir da unificação das duas áreas de concentração, tornando-a *Serviço Social e Política Social* e na organização de duas linhas de pesquisa: *Serviço Social, Trabalho e Política Social e Estado, Direitos Sociais e Proteção Social*.

Outras alterações decorreram do processo avaliativo quadrienal (2017-2020) que ensejaram propostas demandadas pela Capes à Pós-graduação brasileira, relativas à centralidade do paradigma produtivista valorizado pelo fator de impacto das produções intelectuais, busca pelo alcance da internacionalização, impacto na sociedade e novos critérios de avaliação draconianos. Decerto, tais mudanças refletem em novas questões postas às universidades brasileiras, sobretudo nos dois últimos anos de

finalização do quadriênio avaliativo, exigindo novo processo de organização no âmbito da Pós-graduação.

Em torno dessas novas exigências institucionais, a Universidade Federal da Paraíba criou a Plataforma Semente, enquanto um processo institucional, para assessorar os Programas de Pós-graduação com vistas a atender propósitos de monitoramento e elevação do padrão de qualidade dos PPGs da UFPB de modo a levantar os conceitos avaliativos da Capes referentes ao quadriênio 2017/2020. (PPGSS, 2021)

A partir dessas novas demandas, a UFPB estimulou a implementação expansionista do PPGSS ao incluí-lo no Programa Institucional de Internacionalização (Print) da Capes, possibilitou mudanças necessárias ao credenciamento de novos docentes, ampliando Grupos/ Projetos de Pesquisa e a produção acadêmica com fins fundamentais de atender às demandas dos discentes e do Programa. Tais ações impactaram expressivamente na produção intelectual docente do PPGSS/UFPB mediante a atuação qualificada em rede acadêmica nacional e internacional.

Na dimensão avaliativa do impacto social do PPGSS, aponta-se para a especificidade, a qualidade e a quantidade das ações realizadas em termos da produção intelectual em função da natureza do PPGSS: a realidade social e suas inflexões na Região Nordeste a partir da formação qualificada de mestres docentes, pesquisadores e técnicos, inseridos no sistema de proteção social no enfrentamento às expressões da questão social, atualmente agravadas com a crise sanitária provocada pela pandemia COVID-19, que incide em proporções exponenciais nessa Região, já marcada por profundas desigualdades sociais, econômicas, educacionais, habitacionais, sanitárias, etc. (PPGSS, 2021)

No tocante à internacionalização do PPGSS, reconhece ser uma tendência emergente da Política da Pós-graduação brasileira que vem se consolidando no quadriênio (2017/2020),

embora seja ainda uma perspectiva elitista por privilegiar tão somente os Programas Pós-graduação mais bem avaliados. Em razão de o PPGSS ser nota 3 no processo avaliativo da Capes, não estaria entre os Programas contemplados pelo Print (Programa de Internacionalização), mas a Política de Internacionalização da UFPB inseriu esse Programa diante da recente experiência internacional desenvolvida mediante a celebração do convênio do Governo do Estado da Paraíba com a Universidade de Salamanca / Espanha, sob a interveniência da Universidade de Federal da Paraíba, na qual o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS) do PPGSS tem participado efetivamente. Ademais, outras atividades foram e estão sendo desenvolvidas pelo corpo docente em intercâmbio ou parceria com a Espanha, Portugal, Alemanha, Itália, México e Costa Rica. (PPGSS, 2021)

Com efeito, o PPGSS/UFPB se consolida pelo relevante papel na formação de quadros qualificados de importância tanto no âmbito da docência, quanto no âmbito da atuação profissional. A contribuição dada à produção do conhecimento extrapola o campo do Serviço Social e se espalha pela defesa e formulação de projetos políticos em princípios progressistas e emancipatórios.

Considerações finais

Em artigo recente publicado por Netto (2016), a profissão é provocada a pensar uma história nova do Serviço Social. Longe de ser uma reflexão de superação daquilo que foi vivido e superado ao longo dos anos, o convite é refletir – com base no legado histórico – a partir da realidade contemporânea, os desafios postos ao Serviço Social, subscrito sob o bombardeio ultraneoliberal e ultraneoconservador da atual fase do capitalismo.

Recuperar os lapsos temporais permite romper com ilações pessimistas e, mais do que isso, possibilita a compreensão da realidade reafirmando a disputa política ensejada pelo Projeto da

Modernidade, que é superável com a construção de uma nova sociedade.

A análise histórica do PPGSS/UEPB não é aquém da realidade do Serviço Social brasileiro, ao contrário, se funda e se legitima a partir dela contribuindo para o seu desenvolvimento e amadurecimento crítico.

Embora, estejam presentes elementos em desuso pela atual direção social crítica da profissão – próprios da natureza sincrética do Serviço Social – a produção do conhecimento do PPGSS demonstra a tentativa e a aproximação com o referencial crítico.

A legitimação do Serviço Social como área do conhecimento, da qual o PPGSS/UEPB vem contribuindo arduamente é, sem dúvida, uma importante conquista para o fortalecimento do processo de renovação, que longe de estar concluído, necessita de análises cotidianas sobre a realidade, buscando aproximações sucessivas com o real a fim de reafirmar a direção crítica da profissão, em meio ao desmonte dos direitos sociais e da expropriação das relações sociais entre os sujeitos que agravam as expressões da “questão social” na contemporaneidade.

Referências

ALMEIDA, Bernadete de Lourdes Figueiredo. **40 anos do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UEPB**. João Pessoa: UEPB/PPGSS, 2018.

CANTALICE, Luciana Batista de Oliveira. **As Inflexões do Pós-moderno na Produção do conhecimento em Serviço Social** (Tese) Rio de Janeiro: PPGSS/UERJ, 2013.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.

NETTO, José Paulo. O Serviço Social e a Tradição Marxista. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano X – nº 30, abril 1989. p. 89-102.

NETTO, José. Paulo. Para uma história nova do Serviço Social no Brasil. In: SILVA, Maria Liduína de Oliveira e Silva (org.). **Serviço Social no Brasil: história de resistências e de ruptura com o conservadorismo.** São Paulo: Cortez, 2016.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL.

Relatório de Avaliação Quadrienal da Capes: 2017/2020. João Pessoa/PB: UFPB/PPGSS, 2021.

SANTOS, Josiane Soares. **Neoconservadorismo Pós-moderno e Serviço Social brasileiro.** São Paulo: Cortez, 2007. (Coleções da nossa época).

O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA ECONOMIA DAS COMUNIDADES

Jorge Ferreira

Helena Belchior Rocha

Introdução

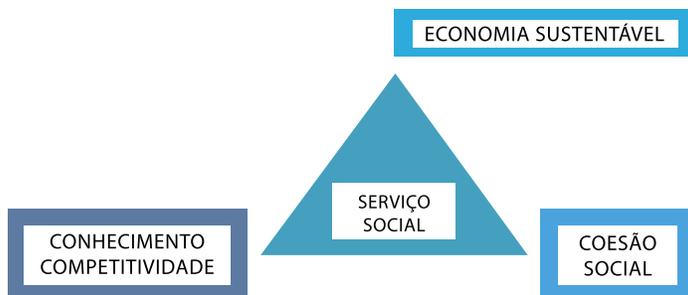
Na atualidade a produção de conhecimento em Serviço Social informa-nos que esta área de conhecimento não pode continuar a aplicar os seus princípios fundamentais, nomeadamente os Direitos Humanos e a Justiça Social, através da norma ou seja, por um mero exercício de execução de uma ação determinada superiormente (ex. ordem jurídica). O Serviço Social Hoje tem de o fazer pelo desenvolvimento de competências reconhecidas como capacidades individuais e coletivas na pessoa, no cidadão que o torna capaz e lhe dá autonomia para esse exercício de aplicação de direitos e justiça social o que designamos por promoção da cidadania. O Serviço Social não deve desviar-se dos seus princípios e fundamentos e que deve continuar a valorizar a Prática como construção e aprofundamento do seu quadro teórico de referência.

A sociedade contemporânea reconfigurada no paradigma da Globalização Social e do Partenariado, ganha força o debate de Kant no que concerne a que o Ser Humano é Superior a Qualquer Preço, emergindo neste debate a dialética entre “tudo tem um preço” e “tudo tem uma dignidade”.

O Serviço Social no século XXI enfrenta grandes desafios sociais enquanto área de conhecimento de mediação entre os

três pilares fundamentais da sociedade, que podemos observar através da Figura nº 1:

Figura nº 1: Desafios Atuais



Fonte: Ferreira, Jorge: 2011

A sociedade contemporânea assenta em dois aspetos essenciais para uma economia baseada no conhecimento: a **coesão social**, sustentada no investimento nas pessoas e no combate à exclusão social, tendo por finalidade a integração plena do Cidadão na Sociedade do Conhecimento e o **papel da ciência, da educação e da cultura** ao Serviço da Economia e da Inclusão Social.

A Sociedade da cidadania social ativa e participativa, propõe a reconstrução do Modelo Social e de Coesão Social no domínio das práticas e não apenas no domínio das ideias, o que constitui um desafio e um compromisso para a formação em Serviço Social.

Neste capítulo apresentamos uma reflexão analítica sobre as perspetivas evolutivas da sociedade e os seus impactos nos modelos de investigação, formação e prática profissional do Serviço Social no cumprimento dos objetivos do milénio definidos pela ONU como objetivos para o desenvolvimento sustentável, enfatizando que a política de desenvolvimento sustentável é uma política de Direitos Humanos, mesmo quando não é enquadrada explicitamente. Dos resultados mais significativos das organizações da sociedade civil envolvidas no processo dos ODS

foi a obtenção de uma nova agenda muito mais de acordo com as disposições do Direito Internacional e dos Direitos Humanos, onde pudemos observar que quase todas as metas estabelecidas nos ODS estão ligadas aos Direitos Humanos.

Estado e sociedade civil: uma relação de compromisso para o bem-estar social

As várias transformações do capitalismo mundial ao longo do tempo produziram problemas socioeconómicos (LAZZARATO, 2004) com impactos no bem-estar social (desemprego, saúde, educação, habitação). Das necessidades sociais não satisfeitas e para responder às dificuldades da sociedade, como reação à regressão da participação do Estado na realização das políticas sociais, foram surgindo esforços coletivos por parte da sociedade civil. De acordo com SALAMON et al. (1999), o aumento de organizações do Terceiro Setor decorre de mudanças sociais e tecnológicas e é proveniente de pressões e necessidades das pessoas, das instituições e dos governos e de uma crise de confiança da capacidade do Estado.

Para BRUNI e ZAMAGNI (2010), há uma alteração de conceção do pensamento económico, de génese liberal, que gera motivos para o recrescimento das organizações da sociedade civil marcado pelos novos problemas que assolam as sociedades, tais como preservação ambiental, crescimento das desigualdades sociais e sentimento de insegurança, e na crise do modelo do Estado do bem-estar social.

O debate sobre crise ou sobre as contradições do Estado Social reproduz quase sempre a ideia de valorização da sociedade civil e das organizações do Terceiro Setor, mas a questão apresenta-se ambígua, visto que pretende atender em simultâneo a duas soluções para os problemas atuais do Estado Social e que se apresentam opostas: a ideia de regressão do Estado e a ideia de aumento dos apoios na área social.

Num quadro de ideologia política que defende a diminuição das atividades do Estado, a regulação e as privatizações, o Terceiro Setor permite a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil e restaura a caridade e a prática de “boas ações” assistencialistas pela comunidade. Por outro lado, para uma ideologia política que defende aumento e melhoria da proteção social, o Terceiro Setor permite maior capacidade de políticas públicas por atores não estatais, frente às mudanças e necessidades sociais, mais adaptação, inovação e uma demonstração de cidadania ativa (FERREIRA, 2000).

Já anteriormente outros autores entendiam que:

a dependência ou, se se preferir, a “fraqueza” institucional da sociedade civil em Portugal, o processo de autonomização das práticas sociais e dos atores sociais não estatais é, em si mesmo, tutelado pelo Estado, e constitui uma oportunidade para o Estado afirmar, sob uma nova forma, a sua centralidade na regulação social e o seu tradicional ascendente sobre a sociedade civil (SANTOS, REIS e ESPANHA, 1992, p. 2).

O Terceiro Setor seria uma alternativa, numa perspectiva de solução, assente em concepções ideológicas e históricas (KERSTENETZKY e NEVES, 2012) que, numa visão tripartida se pretendia como complemento da ação estatal, à satisfação de falhas do Mercado (MOREN, 2012) e, ainda, a uma iniciativa da sociedade civil participativa na mudança e resolução das novas questões sociais e dos velhos problemas de miséria, pobreza e desigualdade sociais.

A ênfase do papel da sociedade civil percorreu um caminho de reconstrução ou redescoberta desta (DIAS, 2008), num percurso histórico do Estado Liberal, marcado pela separação entre Estado-sociedade, para o Estado Social ao proporcionar um novo modelo entre Estado, Mercado e sociedade.

Contudo, os conceitos de Estado e de Sociedade têm-se misturado de forma imprecisa e confusa, com a sociedade referida como uma ideia de todo e o Estado numa ideia mais restrita. O Estado converte o seu papel de provisor exclusivo e direto das políticas públicas para a responsabilidade da atividade de supervisão, direção e controle e garante das condições de bem-estar mínimo dos cidadãos.

Nesse sentido, VIEIRA ANDRADE (2007) invocava a importância da reflexão sobre a relação do Estado, derrotado por crise(s) económico-financeira(s), pressões sociais multidimensionais e questões de ineficácia e burocratização, irresponsabilidade social e perda de direitos, com a sociedade “globalizada, tecnologicamente avançada, de informação, de comunicação e de mercado” (p. 37).

Repensar a relação entre Estado e a sociedade civil é certo que expõe um Estado fragilizado, com poucos recursos financeiros e confrontado com a necessidade de realizar múltiplas tarefas que lhe são exigidas pelos cidadãos numa sociedade de risco, envolto por debates acerca da solidariedade, da universalidade e da igualdade. O Serviço Social é permanentemente confrontado com a pressão colocada pelos problemas que afetam diariamente a vida das pessoas, alvo de processos de mudança e onde os impactos das mesmas se evidenciam, o que significa que refletir sobre as singularidades e especificidades do momento atual se torna imperativo. Isto implica para o Serviço Social uma transformação desafiante e o contributo de que esta relação deve ser marcada por princípios e pressupostos que evidenciem o contributo dinâmico da sociedade civil e a sustentabilidade do Estado Social, ao estabelecer uma cooperação e co-participação emancipatória, na procura do desenvolvimento social e sustentável e na resolução de antigos problemas sociais e novos desafios da sociedade atual, alicerçado nos valores fundamentais da comunidade (liberdade e segurança, igualdade e diversidade, solidariedade, democracia e justiça), de forma a possibilitar uma “liberdade de escolha” a todas as pessoas como condição da dignidade humana (ROCHA, 2016).

Sociedade civil, Comunidades, Empowerment e uso dos Direitos Sociais

Pensar em sociedade remete-nos a uma associação entre indivíduos que compartilham valores culturais e éticos e que estão sob um mesmo regime político e económico, no mesmo território e sob as mesmas regras de convivência. Um sistema organizado e não um amontoado de indivíduos, mas, uma estrutura social, que fomenta a unidade cultural, pune a transgressão das regras, socializa os indivíduos, define um conjunto de papéis que se podem desempenhar para manter a coesão social, económica e política.

Como nos diz CASTRO, “a sociedade é uma condição universal da vida humana”, uma necessidade biológica e simbólica. Biológica por estarmos predispostos geneticamente à vida em sociedade e ao desenvolvimento de habilidades indispensáveis à nossa sobrevivência e simbólica através de normas que são congregadas em instituições que parametrizam e ordenam as relações humanas. Isto porque, além de suprir as nossas necessidades físicas, precisamos de lhes dar sentido o que requer o desenvolvimento de uma capacitação moral e cognitiva que defina como fazer e por que fazer algo, o que passa pela definição de regras, rituais e significados compartilhados com os nossos semelhantes. Assim, o comportamento humano não é fundado em instintos, mas em normas que orientam as suas ações e a organização social, as quais são acumuladas historicamente e também podem ser modificadas no presente.

As transformações mundiais, a nível económico, político, social e cultural, revestem-se de novos riscos e necessidades sociais e causaram impactos nos sistemas de proteção social de cada país. Permanece a defesa da sustentabilidade do Estado Social, com o “dever de respeitar, promover e fomentar” (NOVAIS, 2010, p. 49) os direitos sociais, por meio de prestações realizadas de forma própria ou apoiadas por instituições sociais e solidárias,

no cumprimento de condições mínimas para uma existência condigna (BOTELHO, 2015) para todos os cidadãos.

A promoção de atividades desenvolvidas em âmbito comunitário integra iniciativas cujos propósitos estão vinculados ao *empowerment* individual e coletivo, à integração social e à dimensão económica (incluindo impacto e sustentabilidade).

Toward this end, they need to engage meaningfully with Community-Based Organizations/ People's Organizations (CBOs/POs), local NGOs and other associations, and local institutions (councils), which are the main pillars of self-governance and management in communities. By networking among these groups, flexible structures and processes need to be developed for self-governance and management of a range of community development activities in the areas of health, education, employment, housing, culture, natural resource management, and economic production (PAWAR, 2014, p. 8).

O Desenvolvimento local integrado e sustentável é um modo de promover o desenvolvimento social e humano, que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, “capazes de suprir as suas necessidades imediatas, descobrir e despertar as suas vocações locais e desenvolver as suas potencialidades específicas” (ROCHA, 2016, p. 334), dando assim o seu contributo para a sustentabilidade e para os ODS 2030, o que significa que as gerações futuras não serão prejudicadas pelas atividades da geração atual; promove equidade no seio das gerações, para que todos os sectores da comunidade acedam aos bens e serviços a que têm direito; um sistema de relações culturais em que os aspetos positivos de culturas díspares são valorizados e protegidos e a participação generalizada dos ci-

dadões não se reduza ao procedimentos eleitorais, mas também e particularmente a nível local através de uma abordagem de co-participação (ROCHA, 2016).

Outra questão que se coloca é que a efetivação dos direitos sociais pelo Estado, num cenário de contenção de despesas e restrições orçamentais, que implica, nos dias de hoje, uma atitude de partilha com os particulares (indivíduos, famílias e outras instituições sociais) na execução e atenção aos desafios e às necessidades de uma sociedade hipercomplexa, num modelo estatal intransigente à defesa dos valores fundamentais da comunidade e na garantia das condições materiais necessárias para uma existência condigna, numa atitude que substitua a coerção pela colaboração, a imposição pela participação do Terceiro Setor, a valorização da solidariedade e da autonomia da sociedade civil, na procura de resolução dos problemas e das novas necessidades sociais e onde urge o contributo e a presença do Serviço Social.

AUSTIN (2001) afirma que o século XXI será a era das alianças, com a criação de novas formas de trabalhar em conjunto para atingir os objetivos e contribuir para a sociedade, de forma a afastar-se da visão de filantropia de um “doador benevolente para um beneficiário agradecido” (p. 17) para a consecução de alianças estratégicas, com inúmeros benefícios de cooperação com as organizações sem fins lucrativos, bem como os problemas ambientais que geram insegurança na saúde e na segurança da vida humana. Esse contexto abre espaço para uma sociedade civil em que realça o papel de inovação e de novas expectativas criadas pelas organizações do Terceiro Setor no desenvolvimento social e na resolução desses problemas. Diante de um cenário de crise e de descrédito global, tanto pela ineficácia do mercado quanto pelas resoluções de problemas pelo Estado, as organizações do Terceiro Setor estariam numa posição estratégica para mediar a iniciativa privada com o suporte público e a proximidade com as necessidades dos cidadãos.

Os indivíduos dependem dos sistemas do seu meio imediato (naturais, formais e sociais), porém, acontece que muitos dos indivíduos com dificuldades podem não saber utilizar os sistemas que existem, ou podem não existir sistemas suficientes para dar resposta aos seus problemas, nessa medida importa apoiá-los nas tarefas significativas da sua vida; aliviar o stress; trabalhar com vista a autocapacitarem-se e a resolverem os problemas que lhes surgem (ROCHA, 2016, p. 250).

A natureza dos valores e princípios do Serviço Social sugere que a adesão dos assistentes sociais na sua prática exige um “political engagement” (PAWAR, 2014, p. 5). É difícil imaginar a consagração dos direitos humanos e da justiça social nas comunidades locais, sem que isso se manifeste.

Nesse sentido, o assistente social através das dimensões ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa do seu fazer profissional tem como desafio contribuir para um desenvolvimento social que conduza à sustentabilidade e simultaneamente contribua para a emancipação dos indivíduos, através da sua autodeterminação, autonomia e qualificação para a defesa dos seus direitos de cidadania (empowerment).

Participação, parcerias e rede social: elementos fundamentais para uma cidadania social plena

As discussões nas Nações Unidas ao redor da Agenda de Desenvolvimento pós-2015 levaram ao lema ‘Não deixar ninguém para trás - Leave no one behind’, reforçado pela declaração da Cimeira da Europa Social – Declaração do Porto (7 de maio 2021). A intenção é de assegurar que todas as pessoas, tenham acesso igual aos direitos humanos universais e às oportunidades económicas fundamentais, independentemente da etnicidade, género, geografia,

deficiência física, raça ou estatuto social. Esta perspetiva não se limita ao bem-estar económico, mas essencialmente promove uma sociedade inclusiva onde as instituições, estruturas e processos empoderam as comunidades locais para que estas possam ter uma ação afirmativa junto dos seus governantes na exigência da garantia dos seus direitos. Implica também a participação de todos os grupos da sociedade nos processos de tomada de decisão, incluindo os grupos tradicionalmente marginalizados (WORLD BANK 2013). Assim, importa reforçar, os processos de responsabilização social, cujo objetivo é estimular a participação dos cidadãos, capacitando-os como agentes inclusivos para evitar a reprodução da exclusão e da desigualdade.

Uma base social sustentável para a vida humana só pode desenvolver-se numa interdependência inerente com o conjunto ecológico e a economia regenerativa. Este é um desafio colocado ao Serviço Social. Neste processo juntamos o saber e a investigação transdisciplinar de transição de sustentabilidade, políticas e práticas no trabalho social, enquanto desafio da inclusão social dos grupos em situações de precariedade, bem como das pessoas a viver em comunidades vulneráveis.

Estamos perante um modelo colaborativo e participativo com os grupos-alvo da ação social, pelo que, os métodos de Serviço Social são co-criados como etapas da transição para uma sociedade digital sustentável e inclusiva. São consideradas as potencialidades dos modelos de bem-estar baseado na ecologia (BROFENBRENER, 1979), justiça ambiental, economia circular e solidária, políticas alimentares sustentáveis de natureza comunitária e ou territorializada, convidando-nos de novo para abordagens integradas e suportadas em métodos qualitativos em particular de investigação-ação.

Todo este processo suporta-se em princípios de conceção, intervenção, investigação e avaliação orientados por modelos de redes (físicas e digitais) e por parcerias ativas entre os vários agentes que contribuem para esta transição para uma sociedade digital. Realçamos alguns programas de investigação que temos

vindo a desenvolver: Programas Erasmus + Capacity Building⁴ (transferência do conhecimento entre a academia e as organizações da Sociedade Civil) também quero destacar o projeto financiado pela linha Marie Curie ASTRA⁵.

Estamos perante uma nova cultura de modelo social e de modelo de sociedade que nos convoca a todos para uma abertura mental e para um diálogo social efetivo. No âmbito digital precisamos tanto das plataformas digitais, das ferramentas tecnológico como também das organizações que promovem programas, ações e respostas sociais de forma a consolidarmos uma produção de conhecimento baseada na ciência, mas articulada com a prática, garantindo efeitos efetivos aquando da sua aplicação no campo da inclusão social e melhoria do bem-estar das pessoas.

O processo de transição para uma sociedade digital é desafiante e inovador por uma parte, mas complexo por outra, ou seja, na aplicação de valores democráticos orientados para a redução de desigualdades sociais e para uma promoção e uma cidadania ativa. Quando analisamos o conhecimento produzido sobre inclusão social concluímos que esta é mais persistente nos grupos que vivem situações de precarização social e económica. Nesta perspetiva para construirmos sociedades inclusivas teremos de ter sociedades sustentáveis e isto relaciona-se com o consenso Europeu sobre Desenvolvimento Sustentável, os objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

4 – Erasmus+ KA2 Capacity Building in Higher Education PHILIA+ PROJECT (FRANCOFONO).

– Erasmus+ KA2 Capacity Building in Higher Education T@sk – Towards increased Awareness, responsibility, and shared quality in Social Work (INGLÊS).

– INTERPRO Les enjeux formatifs de l'interprofessionnalité dans le travail social (FRANCOFONO).

5 Coordenado pela Universidade Chidenius da Finlândia, designado – Applying Sustainability Transition Research in Social Work tackling Major Societal Challenge of Social Inclusion. Programa doutoramento em Serviço Social Iscte é parceiro.

Neste quadro de pensamento social, estamos perante um apelo a metodologias colaborativas, participativas e baseadas num diálogo social de co-construção numa dimensão global, enquadrada em contextos de diversidade tanto cultural, social, económica e política.

Nas últimas duas décadas assistimos a uma renovação das práticas profissionais, ou seja, as práticas individuais, grupais e comunitárias deram lugar a práticas interdisciplinares. Práticas que emergem num novo quadro teórico e em novos paradigmas de intervenção, nomeadamente a parceria.

A intervenção interdisciplinar é contextualizada num quadro ético que a permite e facilita, com base no conceito de que a ética é um quadro de valores que informa a nossa prática. É um ambiente que inspira a ação profissional, que dá forma e significado à prática, ou seja, constitui-se como um princípio de liberdade que conduz à autonomia e cidadania da Pessoa e constitui uma atitude em relação à vida (princípios e valores).

Neste âmbito, é importante compreender certos princípios que orientam a intervenção interdisciplinar, nomeadamente:

- A interdisciplinaridade não é apenas o encontro entre diferentes disciplinas, mas também, e mais geralmente, a passagem entre diferentes realidades;
- A prática interdisciplinar consiste na circulação de conceitos e objetos;
- A interdisciplinaridade facilita o tratamento de conceitos e objetos por diferentes atores;
- A interdisciplinaridade implica uma metalinguagem que, em princípio, respeita a heterogeneidade de conhecimentos.

Outro princípio subjacente é a inovação da prática através da intersecção de disciplinas de forma a permitir a descoberta de

uma visão mais integral e menos parcial dos problemas sociais da atualidade, permitindo-lhe não ser um prisioneiro de um método ou de uma metodologia.

A questão da ética torna-se visível numa intervenção interdisciplinar quando o profissional sabe como se posicionar nesta intervenção e na intervenção direta, sendo visível em Conhecer, Fazer e Ser.

A questão da confiança é outro elemento-chave da ação interdisciplinar, na perspectiva da relação entre instituições e entre parceiros. A interdisciplinaridade pressupõe uma ética de confiança baseada no princípio da relação humana e na partilha de valores e normas que regem a intervenção profissional.

A parceria como paradigma de intervenção para a promoção dos direitos das Pessoas

Atualmente, a parceria é um paradigma que questiona as atitudes dos profissionais e as suas identidades. A parceria não é um conceito, pois não estabelece um novo campo teórico, mas é um paradigma ou um referencial de ação pública. A parceria promove relações entre serviços e/ou instituições cujo principal objetivo é organizar uma resposta comum requer uma nova ética profissional em termos de valores, atitudes profissionais, organização dos recursos sociais e serviços públicos e privados. É neste contexto que surgem novos problemas éticos na prática dos profissionais, confrontados com o enquadramento da sua ação técnica num novo paradigma de intervenção e o modelo organizacional das instituições posicionadas nas correntes clássicas e tradicionais.

A parceria trouxe uma nova ordem organizacional relativa à conceção da matriz técnica/operacional, organizacional e social. É nesta tríade que deve emergir uma nova ética mais participativa, interativa e participativa. Uma ética que integra o princípio da cooperação e a transversalidade do conhecimento e

das respostas sociais, uma lógica da parceria, que inclui o sujeito ou cidadão como um parceiro ativo e participativo na intervenção do profissional. A construção de uma relação de parceria envolve cinco aspetos essenciais: ética, responsabilidade, conflito, partilha e diferença.

(...), le partenariat apparaît comme l'expression d'une nouvelle manière de gérer le social, comme un nouveau modèle de régulation qui vise à assurer une plus grande cohésion à l'intérieur de la société (...). Comme le souligne Paul Bernard, "la cohésion sociale appelle une implication dans la gestion des affaires publiques, dans des partenariats et dans le tiers secteur, par opposition au désenchantement politique (2000, p. 55)" in RENÉ; 2001).

Outra dimensão associada à parceria é a construção de redes de intervenção profissional. Também aqui, a ética é um elemento essencial para o sucesso de qualquer rede, desde que compreendamos, que a rede é:

- por si só, uma estratégia de intervenção;
- reforçado quando os parceiros descobrem oportunidades de convergência de interesses;
- um potencial para mais relações (não apenas problemas, eles fazem amigos);
- o ponto de partida para novas intervenções, é a fonte de novas ideias e novas competências.

A ética é outra dimensão que interage com a parceria e com as redes e que ganha maior atenção na atualidade com a introdução de novas tecnologias no exercício profissional, apelando a uma reformulação dos métodos de trabalho e das interações entre parceiros, sobre a gestão da informação e formas de acesso.

A prática suportada nas tecnologias que em princípio emerge para ajudar o trabalho do profissional, levanta várias questões éticas, nomeadamente: i) confidencialidade da informação; ii) segurança do sistema informático; iii) dimensão pública e a confidencialidade da informação; iv) garantia de acesso restrito à informação.

Relação entre políticas públicas/sociais e participação ativa dos cidadãos

A profissão de assistente social, opera num marco de políticas públicas e sociais neoliberais (por vezes liberais) reorientando a sua intervenção profissional para práticas de controlo e fiscalizadoras e menos emancipatórias e promotoras de uma cidadania social plena de todo o cidadão numa sociedade democrática. Questões que identificam a profissão como uma prática baseada na evidência e interrogam o projeto ético político do Serviço Social na promoção do bem-estar social e da melhoria da qualidade de vida das pessoas, reconhecidos como valores fundamentais da ação do Serviço Social.

A organização do trabalho incorporou nas últimas décadas novas abordagens identificadas com o trabalho em equipa tanto disciplinar como multidisciplinar. A abordagem interdisciplinar tem caracterizado as boas práticas na qualidade da resposta ao cidadão. Abordagens mais centradas na realidade do quotidiano da ação dos serviços dando relevo à fenomenologia através do reconhecimento do sujeito como parceiro na intervenção. Assim, o espaço institucional transforma-se num laboratório de análise da realidade social promovendo metodologias de investigação-ação.

Em conformidade com o perfil e formação do assistente social no quadro do ensino superior, materializado pela declaração de Bolonha, os profissionais integram uma função de investiga-

ção nas suas práticas profissionais, como competência científica identificada com o perfil. Interventor-investigador. (FERREIRA, PEREZ & PENA, 2018). Neste contexto o assistente social promove um processo emancipatório, através de práticas orientadas para o desenvolvimento do poder de ação (empowerment).

O Serviço Social Internacional tem vindo a desenvolver nas últimas duas décadas dois modelos de prática profissional, denominados de Evidence Based Practice (EBP) e Practice-based research (PBR), que apresentamos sumariamente (DODD & EPSTEIN, 2012).

Tabela 1: Investigação – Intervenção

EBP – Evidence Based Practice	PBR – Practice-based research
Prática indutiva	Prática dedutiva
Métodos quantitativos e qualitativos	Métodos qualitativos
Sistematizar e rever a literatura sobre o problema (pesquisa documental)	Identificação dos problemas dos sujeitos de atenção
Que permita fazer investigação	Caraterização do sujeito
Desenhar uma intervenção informada pela investigação	Definir intervenções
	Elaborar um plano de intervenção
	Avaliação

Fonte: Elaboração dos autores

Neste âmbito de novas abordagens destacamos o DPA – Desenvolvimento do poder de agir. Na atualidade, associamos à investigação-ação em Serviço Social a componente colaborativa caracterizada pelo envolvimento de todos os intervenientes em todo o processo de intervenção, independentemente do seu estatuto e funções. Estabelecimento de relações horizontais de colaboração

não hierárquicas e transparentes. Todos os atores envolvidos co-produzem, através dos seus conhecimentos e saberes e das suas análises tanto qualitativas como quantitativas. Segundo Rullac,

Une sphère d’incertitude source de créativité: il ne s’agit pas d’un label, d’un projet scientifique, mais plutôt d’une appellation totalement non contrôlée, expression valise pour embarquer avec nous des acteurs d’expériences différenciées qui cherchent à comprendre et/ou agir, en pratiquant des pratiques collaboratives singulières qui se cherchent et qui ont besoin de s’éprouver et de s’évaluer (RULAC; 2015, p. 12).

A aplicação de uma metodologia de investigação – ação colaborativa mobiliza três tipos de conhecimento: o científico; o profissional e o ontológico. Neste contexto destacamos o modelo de Desenvolvimento do Poder de Agir (DPA), baseado na investigação – ação, na experimentação e numa abordagem centrada no empoderamento de indivíduos e comunidades (DPA-PC). Este modelo é inspirado numa filosofia de combate à exclusão social permitindo à pessoa participar na sua própria mudança de vida, responsabilização de todos os atores intervenientes nessa mudança tanto o profissional como o sujeito/cidadão. Integra também o princípio colaborativo ao promover/incentivar a criatividade nas práticas e adaptar continuamente a postura profissional às mudanças e transformações da sociedade. Assim o modelo de Desenvolvimento do Poder de Agir visa reforçar as dinâmicas de inclusão, mas também a igualdade, a não discriminação, a luta contra as formas de segregação, ou seja propõe melhores práticas de acompanhamento para a inclusão de jovens em grandes dificuldades sociais, educacionais e de aprendizagem, nomeadamente jovens em risco, crianças vítimas de violência e maus-tratos, órfãos, crianças estrangeiras isoladas. (LEBOSSÉ, 2012).

En protection de l'enfance, le travailleur social est en demande d'une explicitation des choix et pratiques éducatives. Il invite les parents à l'élaboration d'un regard réflexif sur leur histoire familiale et leur parcours biographique (BERNADETTE TILLARD; BERNARD VALLERIE; ANNA RURKA; 2015, p. 2).

As intervenções profissionais têm de garantir que o ambiente seja inclusivo, no sentido de poder respeitar plenamente os direitos das pessoas vulneráveis, a acessibilidade, a participação, a livre escolha com dignidade.

O modelo de rede e de DPA-PC tem como objetivo proporcionar habilidades profissionais para qualificar o ambiente social de inclusão, num contexto de práticas caracterizado por abordagens interdisciplinares. Práticas que apelam a intervenções interprofissionais levando à ativação de estratégias de apoio social e construção de redes sociais, impulsionando os recursos das pessoas e de diferentes contextos ambientais ou sociais de três dimensões: desenvolvimento pessoal, social e organizacional.

O DPA-PC, utiliza uma metodologia baseada no método de Investigação – ação colaborativa, numa orientação de abordagem abductiva, suportada no referencial teórico da Teoria das Forças e aprofunda os conceitos de: Rede de Integração Social; Trabalho Social em Rede; Escolaridade; Competências Socioprofissionais e Cidadania Social Ativa. Este modelo aplica a técnica de focus groupe na recolha de informação empírica de forma a sistematizar de forma genuína a realidade social, com o objetivo de promover respostas adequadas e eficazes na resposta às necessidades sociais diagnosticadas.

A intervenção social suporta – se num conjunto de métodos e estratégias que podem ser usados como instrumentos para trabalhar a partir do território através da construção de redes que permitem diagnosticar, planear e organizar a gestão

e acompanhamento do plano de intervenção social conducente ao bem-estar. Os resultados da investigação mostram-nos, a importância das redes sociais para o desenvolvimento de processos de transformação e mudança dos modos de vida das pessoas desde o aumento dos links, da rede pessoal e dos subsistemas de suporte local ou proximidade. Uma intervenção baseada no modelo de Redes e do DPA-PC é fundamental no empoderamento, aos níveis do fortalecimento e autonomia dos sujeitos, famílias e comunidades que lhes permitem ganhar plena cidadania social participativa. (MONNINK, 2017).

Considerações finais

Na atualidade o Serviço Social, integra-se no movimento societário de mudança e de transformação, orientado por uma filosofia construtivista, centrada nas competências e capacidades do cidadão, numa interação com o partenariado numa lógica de ação coletiva baseada numa intervenção em Rede, tendo por finalidade a co-construção de uma cidadania social promotora do reconhecimento de todo o cidadão como sujeito de direitos e essencialmente da sua Dignidade Humana (enfoque dos Direitos Humanos). Um novo marco para a intervenção social baseado no princípio da cooperação e da transversalidade dos saberes e das respostas sociais. Na configuração ou reconfiguração de uma nova intervenção profissional, integram-se duas dimensões essenciais, a ética e a interdisciplinaridade. Uma intervenção que inclui o Sujeito/Cidadão como parceiro ativo e participativo na ação do profissional.

Os Serviços Sociais são a expressão das políticas públicas ao nível técnico e organizativo, dirigidos de forma geral a melhorar a qualidade de vida e prevenir ou eliminar a marginalidade social de qualquer cidadão ou comunidade.

Cada vez mais as situações colocadas ao Serviço Social ganham maior complexidade, tornando-se mais difícil a elabo-

ração de planos de intervenção profissional. Assim, é necessário integrar no processo de intervenção a dimensão da investigação para uma prática informada.

A profissionalização do campo exige a configuração de um corpo de saberes próprio, ou sejam os conhecimentos teóricos e as teorias da prática que dele derivam que dão clareza sobre o papel, finalidades e natureza do Serviço Social. A investigação em Serviço Social tem uma dupla função, a leitura da realidade social e a renovação dos referenciais de conhecimento com impacto na prática, Teoria – Explicação e Conhecimento – Compreensão. (PEARSALL AND HANKS, 2003:967 IN TREVITHICK, 2008, p. 1213).

Em virtude dos questionamentos acerca da eficácia de resposta aos desafios sociais, o Estado encontrou na Sociedade Civil (Terceiro Setor) um parceiro para cumprimento dos direitos sociais, revestido de um discurso que enaltece as vantagens de maior autonomia, a possibilidade de maior participação e controle pela sociedade, a eficácia na gestão, a qualidade dos serviços e mais rapidez de resposta às necessidades sociais, mas tal não se verificou (MARTINS, 2018).

Os diversos modelos económicos existentes, os vários tipos de “Estado Social” e as tipologias do Terceiro Setor formam um entrelaçamento que interfere no desenvolvimento, na dinâmica, nas atividades, nos graus de liberdade e na participação social em cada contexto histórico e geográfico (OLIVEIRA, 2018).

Uma relação sólida entre Estado e a Sociedade Civil deve pautar-se por horizontalidade, cooperação e complementaridade. A horizontalidade de uma não dependência entre os parceiros que resulte da autonomia e valorização da participação dos cidadãos. A cooperação bilateral e recíproca de benefícios e de responsabilidades na concretização de objetivos comuns. A complementaridade dos parceiros, sem que isso signifique a substituição das obrigações do Estado. A valorização da participação da Sociedade Civil na resolução dos problemas sociais deve ser um exercício democrático de cidadania, de coesão e de desenvolvimento social sustentável.

A globalização neoliberal tem vindo a acentuar todas as assimetrias existentes, tornando-se uma “armadilha” à democracia e sustentando-se num sistema de valores individual que rejeita tudo que é coletivo, inclusive os direitos sociais (WACQUANT, 2012).

As circunstâncias atuais conduzem-nos à necessidade de uma intervenção orientada pela integração económica, social e ambiental, com mecanismos de medição e avaliação de resultados que permitam contribuir de forma positiva para a inclusão social. Mas, apesar das contradições dos tempos vigentes cremos ter razões para acreditar que podemos viver num mundo de cooperação e de solidariedade, capaz de responder satisfatoriamente às necessidades fundamentais de todos os seres humanos e que nesse pressuposto o Serviço Social tem contribuído a dar ao nível da humanização das mudanças que se perspectivam para as próximas décadas na sociedade.

O conteúdo deste capítulo resultou de uma reflexão aprofundada das seguintes teses doutorais, desenvolvidas pelo programa de doutoramento em Serviço Social no Iscte e encontram-se no repositório da biblioteca do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa (<https://repositorio.iscte-iul.pt/otherResources.jsp?op=other>).

Tabela 2: Teses Doutorais em Serviço Social

Jorge Manuel Leitão Ferreira	Serviço Social e modelos de Bem-estar para a Infância: Modus Operandi do Assistente Social na promoção da proteção à criança e à família	2010
Maria João Barroso Pena	Relação Profissional: Utopia ou Realidade?	2012
Maria Júlia Faria Cardoso	Ação social nos municípios portugueses – potencialidades e limitações	2012
Inácia Maria Cabrita Navalhas Moisés	Mulheres Protagonistas da Mudança. Bairro – Estratégias Adaptativas/construção de Identidades	2012

Paula Isabel Marques Ferreira	A gestão do envelhecimento no trabalho: Políticas, Atores e Estratégias para um prolongamento efetivo da vida ativa	2016
Helena Maria Belchior Campos Costa Lourenço Rocha	Serviço social e ambiente: a sustentabilidade ecológica das comunidades socialmente vulneráveis	2016
Miguel da Conceição Bento	Serviço Social e Municípios. Trajetórias e desafios dos assistentes sociais portugueses nos territórios municipais	2016
Sónia Guadalupe dos Santos Ribeiro Neves de Abreu	As redes de suporte social informal em Serviço Social: as redes sociais pessoais de idosos portugueses nos processos de avaliação diagnóstica em respostas sociais	2017
Inês Casquilho Duarte Martins	Modelos de proteção social em sociedades com programas de austeridade	2018
Ana Margarida Frias Furtado Silva	Contexto da Prática Profissional dos Assistentes Sociais da Região Autónoma dos Açores no início do século XXI	2018
Fernanda da Conceição Bento Daniel	"Dialéticas na tríade - Envelhecimento, Políticas Sociais e Serviço Social."	2018
Cláudia Priscila Chupel dos Santos	A Assistência Estudantil brasileira e a Ação Social portuguesa nas universidades públicas: do conhecimento à prática informada em Serviço Social	2018
Manuel Domingos Menezes da Silva	Práticas do serviço social com crianças num contexto de políticas neoliberais: O caso português	2018
Hermínia Júlia de Castro Fernandes Gonçalves	Reconfiguração do Serviço Social Contemporâneo no Quadro do Pensamento Neoliberal	2019
Nélson Alves Ramalho	Virar. Travesti – Trajetórias de vida, Prostituição e Vulnerabilidade Social	2019

Antonela Filipa Spínola Rodrigues Pereira Jesus	Inovação em Serviço Social: potencialidades e limites do Empreendedorismo (Social) como estratégia para a integração social	2019
Maria Helena Gomes dos Reis Amaro da Luz	A economia social face ao desafio de uma solidariedade sustentável: a intervenção do Serviço Social ao nível da capacitação das organizações vocacionadas para a população idosa	2019
Tatiane Lúcia Valduga	Da emancipação à cidadania social: Serviço Social e Assistência Social. Uma análise Portugal / Brasil	2019
Sandra Raquel Pereira de Aguiar Ricardo Mendes	Serviço Social e Ciência: Uma relação em construção.	2020
Heide de Jesus Damasceno	As trajetórias escolares das estudantes pobres e afrodescendentes da educação profissional em BR e PT: contributos ao serviço social.	2020

Fonte: Elaboração dos autores

Referências

AUSTIN, E. James **Parcerias – fundamentos e benefícios para o terceiro setor.** Peter F. Drucker Foundation. São Paulo: Editora Futura, 2001.

BERNADETTE, Tillard; BERNARD, Vallerie; RURKA, Anna. **Intervention éducative contrainte:** relations entre familles et professionnels intervenant à domicile. *Reveu internationale. Enfances, Families, Générations.* April, *Enfances* 24, 2015. DOI: [10.7202/1038117](https://doi.org/10.7202/1038117)

BERNARD, P. **La cohésion sociale:** critique dialectique d'un quasi-concept, *Lien social et Politiques*, no 41, 47-59, 2000.

BOTELHO, Catarina Santos. **Direitos sociais em tempos de crise:** ou revisitar as normas programáticas. Coimbra: Almedina, 2015.

BRONFENBRENNER, U. **The ecology of human development:** Experiments by nature and design. Cambridge, Harvard University Press, 1979.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado:** Legitimidade e Regulação – Por um novo marco jurídico. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

DODD, Sarah-jane & Epstein, Irwin. **Practice Based Research in Social Work. A guide for reluctant researchers.** Ed Routledge. USA and Canada, 2012.

FERREIRA, Jorge, Alvarez, Pablo, Pena, Maria João. **Situación actual e tendencias de los estudios de grado en trabajo social desde una perspectiva internacional.** Cap. 3 “El Trabajo Social anta-los desafios del siglo XXI desde una perspectiva Iberoamericana”. Consejo generale del trabajo social, (Coords). Seler, Vigo Lima Thomson Reuteurs Aranzadi, 2018.

FERREIRA, Jorge. **Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para a Infância. Modus Operandi do Assistente Social na Promoção da Protecção à Criança e à Família.** Lisboa. Ed Quid Juris, 2011.

FERREIRA, Sílvia. **O papel das organizações do Terceiro Sector na reforma das políticas públicas de proteção social:** Uma abordagem teórico-histórica. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2000.

JENSON, J. **Les contours de la cohésion sociale:** l'état de la recherche au Canada, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politique publique, 1998.

KERSTENETZKY, Célia Lessa; NEVES, Vítor (2012). **O processo de formação das organizações do Terceiro Setor – A necessidade de uma abordagem interdisciplinar.** In Economia e Interdisciplinaridade(s), Coimbra: Almedina, p. 225-251, 2012.

LAZZARATO, M. **Créer des mondes. Capitalisme contemporain et guerres esthétiques.** In Multitudes, 15, Art Contemporain. La recherche du dehors. Paris: Hiver, 2004.

LEBOSSÉ, Y. **Sortir del 'impuissance. Invitation à soutenir le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités.** Tome 1: Fondements et cadres conceptuels. Association de Recherches et de Développement sur les Initiatives Sociales (ARDIS), 2012.

MARTINS, Inês Casquilho. **Modelos de proteção social em sociedades com programas de austeridade.** Iscte-Instituto Universitário de Lisboa. Tese de Doutoramento, 2018.

MONNINK, De Herman. **The Social Workers Toolbox. Sustainable Multimethod Social Work.** London and New York. Ed. Routledge, Taylor & Francis Group, 2017.

MORENO, Antonia Sajardo. **Análisis económico del sector no lucrativo.** Valencia: Tirant lo Branch, 2012.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OLIVEIRA, Gabriela Camila Sales de. **A relação de parceria entre Estado e Terceiro Setor,** Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito. Dissertação de Mestrado, 2018.

PAWAR, M. **Social work practice with local communities in developing countries: Imperatives for political engagement.** Sage Open, 4(2), 1-11, 2014. <https://doi.org/10.1177/2158244014538640>

RENÉ Jean-François. **Dossier: La Dynamique Partenariale: Un État De La Question, Les enjeux du partenariat aujourd'hui** École de travail social Université du Québec à Montréal Lise GERVAIS Centre de formation populaire. NPS, vol. 14, no 1, 2001.

ROCHA, Helena Belchior. **Serviço Social e Ambiente – Sustentabilidade Ecológica das Comunidades Socialmente**

Vulneráveis. Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, 2016. Tese de Doutoramento.

RODRÍGUEZ, María Dolores; FERREIRA, Jorge. **The contribution of the intervention in social networks and community social work at the local level to social and human development.** Journal: European Journal of Social Work (CESW), 2017. DOI of your paper is: 10.1080/13691457.2018.1423551.

RULLAC, Stéphane. **Les chercheurs ignorants, Les recherches-actions collaboratives. Une révolution de la connaissance,** EHESP, p. 12, 2015.

SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K., LIST, Regina, TOEPLER, Stefan, SOKOLOWSKY, S. Wojciech et al. **Global Civil Society: Dimensions of the nonprofit sector.** Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

SANTOS, Boaventura Sousa, REIS, José, ESPANHA, Pedro. **O Estado e a Sociedade Civil. A criação de atores sociais num período de reconstituição do Estado.** Oficina n° 33. Coimbra, 1992. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/10940/1/O%20Estado%20e%20a%20Sociedade%20Civil.pdf>

TREVITHICK, Pamela. **Revisiting the knowledge Base of Social Work: A framework for Practice,** British Journal of Social Work, 38, 1212-1237, 2008.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **Repensar a relação entre o Estado e Sociedade.** In Revista Nova Cidadania, Lisboa, ano VIII, Jan-Mar. n° 31, 2007.

WACQUANT, Loïc. **Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente.** Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 66, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792012000300008&lng=en&nrm=iso

EDUCAÇÃO POPULAR E CONSCIÊNCIA CRÍTICA: contribuições para a formação profissional em Serviço Social

Aline Maria Batista Machado

Graziela Sheffer

Introdução

Quando se fala em formação profissional nas produções científicas da área de Serviço Social, de tradição teórico-crítica, compreende-se o Serviço Social como profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, que atua em variados espaços sócios ocupacionais (Saúde, Educação, Previdência, Assistência Social, Jurídico, Movimentos Sociais, entre outros), tendo como objeto de intervenção as variadas expressões da “questão social”, e cujas dimensões teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo, embora distintas, estão intrinsecamente articuladas entre si. Ocorre que essas questões já estão bem demarcadas no âmbito acadêmico, desde a implantação das Diretrizes Curriculares do Curso de Serviço Social de 1996, sobretudo a partir de debates de autoras como Ozanira Silva, Marilda Iamamoto, Yolanda Guerra. Nessa direção, buscamos contribuir com algo pouco aprofundado no campo acadêmico, mas já sinalizado pelo Conselho Federal de Serviço Social e pelas mencionadas autoras, a retomada do diálogo com a Educação Popular no campo da formação profissional.

O CFESS (2013) defende a importância de problematizar essa temática entre os assistentes sociais e desde o ano de 2012 anuncia sua relevância para Educação Permanente. Ele afirma que: “Para materializar esta Política de Educação Permanente, vale apoiar-se na concepção de educação popular, por possibilitar a criação de espaços para o exercício dos sujeitos na construção coletiva de uma ‘consciência para si’”. (CFESS, 2013, p. 12). Em setembro de 2020, em uma *live* da ABEPSS, intitulada, “Precisamos discutir os fundamentos do Serviço Social para responder o tempo presente”, a professora Yolanda Guerra destacou a importância de se retomar ações em educação popular e realizar trabalho de base com técnicas e instrumentos emancipatórios. Em suas palavras na década de 1980:

Tem lindas experiências de organização popular no sistema prisional feminino. Eu mesma trabalhei com mulheres cortadoras de cana a partir de uma perspectiva de educação popular. Tem a experiência do Inocoop. Ou seja, nós temos inúmeras experiências. Nós fazíamos cursos de Educação Popular no Instituto Cajamar. Enfim. É preciso que a fundamentação teórico-metodológica e ético-político respondam efetivamente as exigências do nosso trabalho profissional. (GUERRA, 2020).

O Instituto Cajamar, o qual Guerra se referiu, também era denominado de Inca e ficava na cidade de Cajamar-SP. Conforme Pomar e Fontes (2021), o Instituto foi fundado em 17 de julho de 1986 como uma entidade sem fins lucrativos, voltada a aumentar o nível de formação e informação da classe trabalhadora. Era uma iniciativa política conjunta do Partido dos Trabalhadores, da Central Única dos Trabalhadores e de outros movimentos sociais atuantes no país entre o final dos anos 1970 e início dos 1980. Posteriormente o Inca também teve parcerias com entidades internacionais.

O Instituto Cajamar foi à época o grande centro de formação e capacitação política das principais lideranças sindicais, partidárias e de movimentos sociais da esquerda brasileira (...). O Instituto teve como primeiro coordenador político e educador popular, Paulo Freire. Foi neste espaço que surgiu a Escola Sindical da CUT. Apesar de toda sua relevância, o Instituto encerrou as atividades em 1994. (PEDREIRA, 2014, p. 01)

De acordo com Koike (2009, p. 202), “Manter o processo de formação profissional sob permanente e crítica atualização torna-se, cada vez mais, uma necessidade nos diferentes campos profissionais”. Assim sendo, a fim de somar com a direção social crítica da formação profissional, nosso objetivo principal com este texto é expor algumas reflexões teóricas acerca da contribuição do paradigma da Educação Popular para consciência crítica, bem como desta temática para a formação profissional em Serviço Social.

Nossas reflexões emergiram da articulação entre o Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Popular, Serviço Social e Movimentos Sociais – GEPEDUPSS, da Universidade Federal da Paraíba, e o Grupo de Estudos de Paulo Freire, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Nosso debate toma como ponto de partida a diferença entre “consciência crítica” e “consciência de classe”, que se entrelaçam com categorias teóricas como práxis, ideologia e conscientização, a fim de demonstrar que, ainda que a Educação Popular não proporcione imediatamente a consciência de classe, contribui com o processo de conscientização das classes subalternizadas, ou seja, com a consciência crítica.

Conscientização/consciência crítica e consciência de classe

A conscientização, enquanto categoria fundante da Educação Popular, foi bastante enfatizada pelo educador Paulo

Freire. Conforme o autor, é preciso superar a consciência ingênua, pois quanto mais o sujeito social conscientizado reflete sobre a realidade, sobre sua situação concreta, mais emerge plenamente consciente, comprometido, pronto a intervir na realidade para mudá-la, pois, quanto mais conscientizado se torna, mais capacitado está para anunciar a estrutura humanizante e denunciar a estrutura desumanizante, graças ao compromisso de transformação social que assume. Daí a conscientização, ou desenvolvimento crítico da tomada de consciência, enquanto atitude crítica do ser humano na história, ser um processo inacabado e contínuo.

Quando afirmamos que a Educação Popular não proporciona imediatamente a consciência de classe, mas contribui com o processo de conscientização das classes subalternizadas, ou seja, com a consciência crítica, é porque concordamos com Gadotti (2004, p. 188) que “consciência crítica não é ainda a consciência de classe”. O autor explica que para a classe trabalhadora a consciência de classe só pode ser entendida na própria luta de classes, não basta entender o que é luta de classes, por isso essa consciência tem um sentido metodológico, cujo objetivo é a conquista de uma sociedade em que haja o domínio dos interesses dos trabalhadores sobre o capital, isto é, a transformação do sistema social. Contudo, a educação é um dos caminhos para construção de uma consciência crítica, pois “Como essa transformação não se dará espontaneamente, a classe trabalhadora e sobretudo as camadas mais oprimidas da população necessitam adquirir um grau cada vez mais elaborado de consciência da opressão” (GADOTTI, 2004, p. 188).

O problema é que muitas vezes os aprendizes da educação popular transitam da “consciência ingênua” (senso comum) para “tomada de consciência” (ou consciência reflexiva), avançam para “conscientização” (consciência da práxis ou consciência crítica), estão cientes da anterioridade da práxis sobre a consciência, da

relevância da dialogicidade entre saberes populares e científicos para uma educação efetivamente problematizadora, mas, ainda assim, ficam no campo da consciência comunitária e não da consciência de classe. O que significa que se chegou a consciência crítica, mas ela se limita a luta por mudanças locais, pontuais, e não por um novo sistema societário. Apesar da grande relevância da educação que estimula a luta por mudanças locais, entendemos que a:

(...)educação popular crítica e emancipatória, que busca contribuir com o processo de conscientização voltado à libertação da opressão, não é apenas a que busca desvelar a realidade local objetivando mudanças focalizadas, mas a que, além disso, também procura desvelar a realidade estrutural para contribuir com a transformação social, ou seja, a transformação do próprio sistema capitalista (MACHADO, 2009, p. 207).

Entretanto, se por meio da educação popular muitos adquirem uma consciência crítica, mas ainda estão distantes de uma consciência de classe, a raiz do problema pode estar na formação dos próprios educadores populares, que muitas vezes estimulam o desvelamento das realidades locais desconectados do desvelamento estrutural do capitalismo. Portanto, faz-se necessário compreender que nos processos formativos, as camadas de intelectuais precisam “explicar as formações ideológicas a partir práxis material” (MARX e ENGELS, 2005, p. 65). Até porque, como complementa a perspectiva gramsciana, todo grupo social cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político.

Iasi (2020, p. 31) aponta que a questão não é se a Educação Popular leva a consciência de classe, pois essa conexão mecânica

leva a uma resposta negativa. Ele recoloca a questão da seguinte forma: “em que ponto do processo de consciência pode atuar a educação popular e de que forma incide na formação de uma consciência de classe?”. A resposta a tal reflexão não é fácil, mas o autor esclarece dizendo que “a ideologia dominante não é apenas um conjunto de ideias, representações e valores que está aberta ao debate com ideias alternativas num jogo democrático cujo critério é a solidez dos argumentos e a prova do real”. (p. 32). Como um exímio marxista, o autor faz suas críticas a perspectiva filosófica idealista, a exploração e da dominação de uma classe sobre outra e compreende que as relações sociais são reflexo da estrutura de base do sistema capitalista, ou seja, reflexo do conjunto das forças produtivas, visto que “somos obrigados a atuar inseridos por uma materialidade que nos determina, mas, agimos sobre ela e a transformamos” (IASI, 2020, p. 41). Para “Marx e Engels (2007, p. 43) ‘as circunstâncias fazem os homens, assim como os homens fazem as circunstâncias’, por isso, como foram os seres humanos que produziram as condições de sua desumanização podem produzir aquelas que permitam sua emancipação” (IBIDEM, p. 42). Assim, conclui:

A educação popular é um processo que atua no movimento de constituição da classe enquanto classe, mais precisamente no movimento que leva da classe em si na classe para si. Atua de forma complementar as tarefas organizativas e práticas, contribuindo com a qualidade desejada da ação, mas não define nem o resultado nem a qualidade final da prática política da classe uma vez que isto é resultado de uma série de fatores que escapa ao âmbito educativo (...). Nesse esforço coletivo precisaremos de processos formativos e iniciativas pedagógicas que os educadores populares, se forem capazes de realizar a necessária crítica das experiências

vividas, certamente contribuirão de forma decisiva (IASI, 2020, p. 44-51).

De acordo com Bobbio (2018), para se manter a sociedade moderna foram necessárias 03 esferas de poder, *Cultura*, *Economia* e *Política*. *Cultura* pautada na razão, ciência. Daí a importância da criação das escolas e da corrente positivista para dar suporte teórico-metodológico a essa ciência. *Economia* com sistema capitalismo como modo de produção moderno e com isso se avança nos processos de industrialização e urbanização. E *Política*, cujo projeto do liberalismo traz os ideais: Estado, propriedade privada, democracia, individualismo, família...). Porém, como os ideais burgueses de igualdade, liberdade e fraternidade não se concretizam, a história desse projeto civilizatório também segue com resistências. E a educação popular, por se encontrar entre duas dessas esferas de poder, *Cultura* e *Política*, nos oferece alguns rumos para a resistência nesses campos, por apostar numa educação emancipadora se contrapondo a educação “bancária” ou domesticadora/dominadora. Ademais, a perspectiva freireana assinala que na educação popular o processo de conscientização só se concretiza na práxis. Isto é, não basta processos educativos que estimulem a organização política da classe trabalhadora, é preciso que esta classe se organize e lute, pois, “são justamente os homens que transformam as circunstâncias e que o próprio educador precisa ser educado”. (MARX e ENGELS, 2005, p. 118)

Os variados processos de formação da consciência crítica são fundamentais para se contrapor a ideologia dominante, seja por meio da práxis social e política (em sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais, Ongs, escolas, universidades) seja por meio da práxis educativa ou, nos termos de Gadotti (2004), da “pedagogia da práxis”. A questão aqui é que os processos de formação da Educação Popular podem ser aproveitados na formação profissional do Assistente Social. Vejamos, portanto,

a interface desse debate sobre conscientização e consciência de classe com a Educação Popular e, posteriormente, com o Serviço Social.

Conscientização e consciência de classe na interface com a Educação Popular

O debate intelectual acerca da conscientização no Brasil toma relevância nacional na década 1950 pelo grupo de intelectuais do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), cuja referência principal foi a obra “Ideologia e Desenvolvimento Nacional” (1956) de Álvaro Viera Pinto, que trata a articulação do desenvolvimento nacional e a consciência popular, destacando o papel dos cientistas sociais na pesquisa da realidade brasileira e na conscientização das massas, definindo que “a ideologia do desenvolvimento nacional só revela plena eficácia quando o seu sustentáculo social reside na consciência das camadas populares (...) o processo de desenvolvimento é função da consciência das massas” (PINTO, 1956, p. 31). Entretanto, foi meio as obras de Paulo Freire que essa concepção foi ampliada e difundida internacionalmente durante seu período no exílio (1964-1979).

Suas primeiras elaborações se conectam com debates intelectuais da época e as experiências de cultura popular desenvolvidas no início da década de 1960, no Brasil, por grupos de unidades de ação social envolvendo estudantes, educadores, artistas, agentes religiosos e militantes populares do campo e da cidade. Vasconcelos (2013) destaca que antes de 1964 havia grande agitação universitária inspiradas na Educação Popular, que no período eram denominadas como ações de cultura popular. A ênfase da época era sistematização teórica do saber acumulado por seus agentes voltados para construções pedagógicas junto aos segmentos mais pobres da população brasileira que rompessem com as práticas paternalistas e o vanguardismo. Paulo Freire foi o primeiro sistematizador dessas ideias

e práticas de educação popular, ficando conhecido mundialmente a partir da obra *Pedagogia do Oprimido*. Portanto, entrelaçado ao debate cultura popular vinha embutido a ação pedagógica junto as classes populares.

É na sua mais importante obra, a *Pedagogia do oprimido* (2003), na qual amplia seu referencial teórico, dialogando com autores que comungam do ideário marxista: Lênin, Marcuse, Fromm, Kossic, Lukács, etc., que o autor discute, com profundidade, a relação entre opressores e oprimidos, evidenciando a dimensão política da educação. (PALUDO, 2010, p. 139).

Freire (1997, p. 57) define que “a conscientização é engajamento histórico. Ela é igualmente consciência histórica: por ser inserção crítica na história, ela implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo”. Para autor, a conscientização vai além da simples tomada de consciência da realidade social que o sujeito se insere, pois articula a práxis enquanto articulação de ação-reflexão-ação no modo de ser ou de transformar o mundo e o próprios sujeitos sociais. De modo que “a consciência é condicionada pela realidade, a conscientização é um esforço através do qual, ao analisar a prática que realizamos, percebemos em termos críticos o próprio condicionamento que estamos submetidos. (IBIDEM, p. 85).

Freire analisa a temática consciência apontando níveis diferentes vinculados aos processos históricos e da cultura das sociedades. Para o autor, a consciência intransitiva é o grau de consciência característico de sociedades fechadas, cujos indivíduos não ultrapassam o aspecto biológico de sua forma de vida. Já consciência “transitiva ingênua”, os sujeitos identificavam a contradição social, entretanto ficavam nos limites do conformismo (KRONBAUER, 2010). A consciência crítica vai além de um

trabalho intelectual, pois implica na práxis de ação-reflexão-ação. O autor ainda considera que ação cultural para libertação se caracterizou como movimento que lutou pela realização do anúncio de uma nova ordem societária que deveria desembocar numa revolução cultural. Ou seja, “existia uma estreita relação entre a ação cultural para libertação, a conscientização como uma característica desta forma de ação e superação da semi-transtividade e da ingenuidade pela consciência crítica das classes dominadas - sua consciência de classe”. (FREIRE, 1987, p. 82). Acerca da concepção de classes sociais no pensamento freireana identifica-se que estava fundamentalmente vinculada a posição no processo geral de opressão partindo das análises societárias das sociedades terceiro-mundistas.

Wanderley (1984) destaca a educação popular vinculado a concepção de classes populares ou classes subalternas que se refere aqueles que viviam uma condição de exploração e dominação no capitalismo em suas múltiplas expressões. De modo que a exploração econômica estava associada a atividade produtiva, uma vez que produz e reproduz efeitos dominação social e política oriunda da exploração capitalista. Contudo, reconhece uma dificuldade na definição da educação feita de acordo com os interesses das classes populares, visto que não existe consenso teórico acerca dos interesses fundamentais de classes no processo produtivo e existem divergências quando se trata dos interesses em sua concretude em cada conjuntura histórica.

Sobre referência de classes sociais nas obras freirianas verifica-se diferentes momentos da apreensão de Paulo Freire, conforme ilustra o estudo abaixo:

Poderia significar um abandono gradual do conceito em suas obras do último período, o fato de o termo estar presente 257 vezes em Ação cultural para a liberdade, enquanto é empre-

gado apenas 21 vezes na Pedagogia da autonomia; no entanto, é mais correto observar que na Pedagogia do oprimido o termo é utilizado 61 vezes, enquanto na Pedagogia da esperança, escrita como retomada de suas principais teses após quase um quarto de século, o conceito de classe social está presente 172 vezes. (OLIVEIRA, 2010, p. 70).

Segundo Faleiros (2011, p. 97), a temática da luta de classes não foi abordada “especificamente por Paulo Freire, ainda que possa colocar sua metodologia no processo de luta de classes”. Para Iasi (2014, p. 27), “Falar em consciência e consciência de classe pressupõe que partilhamos da compreensão de que dinâmica da sociedade é uma dinâmica de lutas de classes”. De modo que é necessário refletir como sujeitos tomam consciência deste conflito.

Serviço Social e Educação Popular: perspectivas históricas sobre conscientização e consciência de classe

Para entendermos o Serviço Social em relação as temáticas conscientização e consciência de classe na interface com a Educação Popular devemos volver a história do Brasil. Como tratamos no item anterior, os anos de 1960 vivemos forte mobilização e politização entorno debates da cultura popular, que acabou por influenciar o segmento profissional da época. Na região Nordeste emergiram e se expandiram os primeiros movimentos de cultura popular como Movimento de Cultura Popular de Pernambuco; Fundação da Campanha de Educação Popular da Paraíba (CE-PLAR) e A Campanha De Pé no Chão -Também se Aprende a Ler na cidade de Natal-RN. (GOÉS, 1980). Ilustrando a incidência da cultura popular e uso do método “freireana” no Serviço Social destacamos o depoimento de Luiza Erundina:

(...) ele começou com o método como instrumento para iniciar o seu processo de libertação do povo pobre do Nordeste, sobretudo, os camponeses. E foi através desse método que eu como estudante de Serviço Social lá na Paraíba (1967), comecei a conhecer e aplicar esse método no trabalho com os camponeses, e vi a eficácia, não só do ponto de vista da alfabetização, do domínio das técnicas de escrita, de comunicação, etc. Mas pela conscientização que o método possibilitava ao identificar os problemas, e educando identificar os seus problemas e aprender a ler e escrever a partir da compreensão de sua realidade, as palavras geradas a partir de ver a realidade, compreendê-la e na perspectiva de transformá-la, era essa visão que o educador Paulo Freire procurava traduzir no seu trabalho como educador, como mestre maior da Educação no Brasil e no mundo. (ERUNDINA, 2020).

Destaca-se que em 1962 houve a criação da Executiva Nacional dos Estudantes do Serviço Social brasileiro, no Rio Grande do Sul, que teve forte influência Movimento da Ação Popular⁶, cujo arcabouço teórico estabelecia um diálogo entre socialismo cristão francês, práticas de cultura popular e a militância marxista (SCHEFFER, et al. 2021). Em 1963, em Recife, se promoveu o Primeiro Encontro Nacional de Movimentos

6 A AP teve início 1962, em Belo Horizonte, a partir da JUC (Juventude Universitária Católica), que agregou outros grupos da Ação Católica Brasileira, como a JEC (Juventude Estudantil Católica) e a JOC (Juventude Operária Católica), bem como, grupos protestantes. Agregou em seu interior estudantes não-religiosos e as outras novas organizações da esquerda (SILVA 2020). Após golpe, a AP vai para clandestinidade e assume orientação o maoísmo (1967-68); após integra a luta armada; e torna-se organização marxista-lenista (1971); já em 1972 ocorreu uma ruptura qual parte substantiva dos integrantes aderiu ao PC do B (setembro de 1973), período que muitos dos seus quadros desaparecem ou são mortos (GOÉS, 1980).

de Cultura Popular. Conforme entrevista concedida por Maria Becker (uma das fundadoras da AP em Porto Alegre), esclarece esse intercâmbio entre movimento estudantil, Cultura Popular e Método Paulo Freire:

Eu fui a Recife e fiz um Seminário desse movimento de cultura popular de Recife e aprendi o Método Paulo Freire. Paulo Freire na época era um professor de Recife muito conhecido e tal, e aí nós criamos dentro do Departamento de Cultura Popular um grupo de alfabetização de adultos, método Paulo Freire. E nós criamos, inclusive eu me lembro do primeiro grupo de alfabetizadores, que a gente fez, tinha uma alfabetizadora que trabalhava num grupo de empregadas domésticas. E eu era supervisora e eu me lembro que a primeira palavra geradora que eu vi nascer foi a palavra “panela”. Então, o método Paulo Freire era um método de conscientização e alfabetização. Havia toda uma discussão entre as pessoas a respeito da sua condição de trabalhador, do porquê eles não estavam alfabetizados ainda, por que que eles não tiveram direito a escola, e como que eles poderiam superar isso com as suas próprias ideias, com as suas próprias forças. (SCHEFFER et al., 2019).

As ações de cultura popular e pedagógica de teor político da época se apresentava como uma alternativa para transformação ou até mesmo como um caminho para a revolução. (BRANDÃO, 2010). Após golpe civil-militar houve repressão as atividades desenvolvidas de Cultura Popular. Apesar de grande parte das atividades de cultura popular serem sufocadas com golpe de 1964, algumas que conseguiram na clandestinidade ou vinculadas ao trabalho das pastorais das igrejas. As igrejas tornaram espaços

centrais para realização da educação popular. “A teologia da libertação, fruto da vida religiosa, do mesmo movimento social e teórico que gerou a Educação Popular, criava condições culturais para o acolhimento e a valorização dessas novas práticas”. (VASCONCELOS, 2013, p. 17).

No entanto, é no Movimento de Reconceituação do Serviço Social e no Brasil pela experiência da escola de Belo Horizonte que evidencia o legado das lutas sociais em torno da cultura popular e a contribuição do pensamento de Paulo Freire na profissão. Batistone (2021, p. 79) esclarece essa herança nos antecedentes da escola mineira ao colocar que foi “sobretudo, do movimento estudantil, com quadros vinculados especialmente à JUC e à Ação Popular, que, além da politização dos processos educacionais, traziam as experiências do trabalho de comunidade, educação e cultura popular”. Foi no período de 1969-1971 em “tempos de chumbo” que se construiu o projeto acadêmico e profissional crítico, conhecido como “Método BH”. O pensamento freireano na elaboração mineira foi utilizada como referência na formulação objeto e objetivos. Equivocadamente, entendia-se a ação social junto a classe oprimida como objeto do trabalho profissional. A autora destaca a crítica que sob manto da classe oprimida reside uma perspectiva transclassista que obscurecia as determinações da exploração inerente as relações sociais da produção capitalista que acabava por acarretar numa noção política dicotômica que comprometia vinculação da profissão aos interesses das classes trabalhadoras.

Faleiros (2011, p. 98), avançando no debate de Freire acerca conscientização, enfatiza a luta de classes abordando que “busca situar-se na luta de todos os trabalhadores por sua libertação, pela conquista de sua consciência de classe, e do poder político que lhes permita orientar toda sociedade segundo o projeto que eles mesmo elaborem”. Em relação ao Serviço Social, chama atenção que as classes sociais não se limitam as classes fundamentais, podendo abarcar movimentos sociais que sejam pluriclassista,

que podem convergir ou divergir dessas classes. Cabendo ao profissional realizar estudos sobre classes da população atendida enquanto tarefa fundamental do processo de conscientização. No processo de comunicação no trabalho institucional destaca necessidade garantir espaço à expressão popular, a elaboração e escrita de documentos que reflitam diretamente a prática do homem dominado. Além disso, era necessário realizar sistematizações das experiências e intercâmbio entre os próprios dominados. Nesse sentido, o próprio trabalho institucional possibilitaria criar intercâmbio gerador”. A “geração” conscientização dá-se no processo de mobilização, de organização, de reflexão” (FALEIROS, 2011, p. 105).

Na década de 1980, com abertura democrática, intensifica-se na profissão as práticas comunitárias alinhadas a educação popular e se estabelece interlocuções teóricas com a tradição marxista. Um exemplo dessa tendência teórica foi verificado nas dissertações de mestrado (1976-1984 – PUCRS), cuja incidência do debate da educação popular estava alinhando as perspectivas de autores marxistas como: Gramsci, Alhusser, Kotic, entre outros. (SCHEFFER et al., 2021). As reflexões acadêmicas da época gravitavam entorno da participação social, práxis e conscientização que estavam em fina sintonia com a ebulição dos movimentos sociais e das lutas dos trabalhadores no processo de redemocratização do Brasil.

Lima (1983), em sua pesquisa sobre cotidiano a partir da concepção de Lefèbvere, problematiza a questão participação social nos espaços institucionais defendendo que o objetivo do trabalho profissional era conscientização e a participação social. Reconhece relações assistente social-cliente são marcadas por termos institucionais do Estado, que reconhece a própria profissão, mas limita suas funções e objetivos quando o assistente social assume postura comprometida com a população.

Para finalizar esse panorama sobre temáticas da consciência e educação popular no Serviço Social, cabe destacarmos que nas

décadas posteriores foi diminuindo no exercício profissional. Entretanto, de modo qualitativo houve uma superação do lastro transclassista da “classe oprimida”. Portanto, a questão da classe trabalhadora e o processo de consciência de classe tornam-se centrais para a educação popular no Serviço Social.

Considerações finais

Superados os equívocos de interpretação da educação popular à época do método BH, podemos dizer que hoje a contribuição que esse paradigma educativo pode dar a formação profissional em Serviço Social passa, não só pela forma como a profissão pode lidar com os usuários das políticas em que atuam, como também, em processos de formação da consciência crítica dos referidos usuários. Quando nos referimos a forma de lidar, queremos dizer assistentes sociais mais críticos, dialógicos e democráticos quando intervirem diretamente na classe trabalhadora e que possam contribuir em sua organização social. Que respeitem e valorizem os saberes populares daqueles sujeitos que encontram cotidianamente em seus espaços sócio ocupacionais. Que não os culpabilizem por suas condições socioeconômicas, como ainda hoje ocorre. Já para os que atuam com formações, capacitações, oficinas e demais ações socioeducativas, destacamos a relevância dessas ações para formação da consciência crítica. Silva (2013, p. 189), diz que “é preciso pensar com cuidado o sentido que vem sendo denominado de socio-educativo” e que não se pode “atribuir ao Serviço Social um papel que ele, por si só, não pode viabilizar: a consciência das massas e a emancipação humana” (IBIDEM). De fato, o próprio Paulo Freire já esclarecia que no processo de conscientização o educador não conscientiza o educando, mas estimula o processo de consciência crítica, cabendo ao educando a tarefa final de, ao ser estimulado, fazer a sua parte. Daí dizer que o processo de conscientização só se concretiza na práxis. Por isso chamamos atenção para que na formação profissional fique claro que o assistente social, por meio

da educação popular não vai conscientizar, mas sim, estimular o processo de conscientização.

Na atual conjuntura (de crise sanitária/COVID 19, de retrocessos no campo político-ideológico, avanço do conservadorismo e da ofensiva neoliberal, de negação da ciência/irracionalismo) a formação profissional na área de Serviço Social tem como um de seus desafios estimular a consciência crítica da classe trabalhadora, e, para tanto, a Educação Popular é fundamental.

Referências

BATISTONE, Maria Rosangela. “Aproximações à tradição marxista no projeto da Escola de Serviço Social de Belo Horizonte”. In: IAMAMOTO, Marilda e SANTOS, Claudia M. dos. (Org). **A história pelo avesso. A reconceituação na América Latina e Interloquções internacionais.** São Paulo: Cortez, 2021.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Cultura Popular. STRECK, D. R.; REDIN, E.; ZITKOSKI, J. (Org.). **Dicionário Paulo Freire.** Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social. **Subsídios para a atuação de assistentes sociais na Política de Educação.** Brasília, 2013. Disponível em: www.cfess.org.br/arquivos/BROCHURACFESS_SUBSIDIOS-AS-EDUCACAO.pdf. Acesso em: 10/06/2020.

ERUNDINA, Luiza. **Depoimento de Erundina sobre a relação Serviço Social & Educação Popular.** [Entrevista concedida]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=igad3kcbODc>. Acesso em 02 de dezembro de 2020.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Metodologia e ideologia do trabalho social.** São Paulo Cortez. 2011

FREIRE, Paulo. **Conscientização.** São Paulo: Cortez.1997.

- FREIRE, Paulo. **Ação Cultural para Liberdade e outros escritos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GADOTTI Moacir. **Pedagogia da práxis**. 4 ed. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2004.
- GOÉS, Moacyr. **De Pé no Chão Também se Aprende a Ler (1961-64) – Uma escola democrática**. Rio de Janeiro: Editora Brasiliense, 1980.
- GONZALEZ, Jeferson Anibal. **Educação popular e transformação social nas formulações do Meb e do Cpc (1961-1964)**. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de educação. Dissertação de mestrado, 2011.
- IASI, Mauro Luis. Educação Popular e Consciência de Classe. In: FARAGE, Eblin e HELFREICH, Francine. (Orgs.) **Serviço Social, Favelas e Educação: diálogos necessários em tempo de crise do capital**. Uberlândia: Navegando, 2020.
- IASI, Mauro Luis. **O dilema de Hamlet: O ser e o não da consciência**. São Paulo: Viramundo. 2014.
- KOIKE, Maria Marieta. Formação profissional em Serviço Social: exigências atuais. In: CFESS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- KRONBAUER, Luiz Gilberto. Consciência (Intransitiva, transitiva ingênua e transitiva crítica) sociais. In: STRECK, D. R.; REDIN, E.; ZITKOSKI, J. (Org.). **Dicionário Paulo Freire**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.
- LIMA, Sandra B. **Participação social no cotidiano**. São Paulo: Cortez, 1983.
- MACHADO, Aline Maria Batista. **Organizações Não-Governamentais – ONGs: trajetórias, concepções e práticas em Educação Popular**. Tese de doutorado. PPGE/UFPB. João Pessoa, 2009.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. Tradução de Frank Müller. Coleção a obra prima de cada autor nº 192. São Paulo: Martin Claret, 2005.

OLIVEIRA, Avelino da Rosa. Classes sociais. In: STRECK, D. R.; REDIN, E.; ZITKOSKI, J. (Org.). **Dicionário Paulo Freire**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

PALUDO, Conceição. Educação Popular. In: STRECK, D. R.; REDIN, E.; ZITKOSKI, J. (Org.). **Dicionário Paulo Freire**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

PEDREIRA, William. **Retomada do Instituto Cajamar fortalece a...** 2014. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/retomada-do-instituto-cajamar-fortalece-a-formacao-de-novas-liderancas-sindicais-bd69/> Acesso em: 06/07/2021.

PINTO, Álvaro Viera. Institut Superior de Estudos Brasileiros. **Ideologia e Desenvolvimento Nacional**. Rio de Janeiro: ISEB, 1956.

SILVA, José Fernando Siqueira da. **Serviço Social: resistência e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2013.

SCHEFFER, Graziela; CLOSS, Thaisa T.; ZACARIAS, Inez; MIZOGUCHI, Jessica F. O Reformismo Reconceituador entre articulação latino-americana e a renovação do Serviço Social. IAMAMOTO, Marilda e SANTOS, Claudia M. dos. (Org). **A história pelo avesso. A reconceituação na América Latina e Interloquções internacionais**. São Paulo: Cortez, 2021. p.95-118.

SCHEFFER, Graziela; CLOSS, Thaisa T.; ZACARIAS, Inez; MIZOGUCHI, Jessica F. **Entrevista realizada com Maria Becker**. Porto Alegre, março 2019.

POMAR, Valter e FONTES, Paulo. **Lugares de Memória dos Trabalhadores 68**: Instituto Cajamar/SP. Disponível em: <http://abet-trabalho.org.br/lugares-de-memoria-dos-trabalhadores-68-instituto-cajamar-cajamar-sp/> Acesso em: 06/07/2021.

VASCONCELOS, E. M. Apresentando Educação Popular na Universidade. In: VASCONCELOS, E. M. e CRUZ, P. J. S. C. **Educação Popular na formação universitária: reflexões com base em uma experiência.** São Paulo/João Pessoa. Hucitec-Ed. UFPB, 2013.

WANDERLEY, Eduardo. Educação Popular e processo de redemocratização In: BEZERRA, Aída e BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). **A questão política da educação popular.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

IMAGEM SOCIAL, AUTOIMAGEM E INSTRUMENTALIDADE DO SERVIÇO SOCIAL NO TRABALHO EM SAÚDE

Andréa Fábria Freitas da Silva

Ana Paula Rocha de Sales Miranda

Maria das Graças Miranda Ferreira da Silva

Introdução

Este capítulo objetiva trazer alguns subsídios para reflexão acerca da instrumentalidade do Serviço Social, sua organicidade com a imagem social e a autoimagem profissional, bem como a necessidade de a articular à dimensão política assumida no atual Projeto Ético-Político Profissional (PEPP).

Neste intento, conjumina trechos de trabalho dissertativo, concluído em 2019, ao debate mais amplo que cerca a política de saúde e a instrumentalidade, advindo de estudos realizados a partir de 2016 no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, em parceria com o Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social, ambos integrados à Universidade Federal da Paraíba.

O ponto de partida reside na compreensão de que o trabalho e, por conseguinte, o significado e a direção sociais da profissão são atravessados pela polarização das classes sociais e constantemente tensionados pelo movimento histórico da

sociedade, o que pode inflexionar a instrumentalidade do Serviço Social ora ao que é balizado no PEPP, ora a reconfigurações de posturas e discursos representativos de influências conservadoras, burocráticas e tecnicistas, cujas repercussões tendem a travestilas como indelévels à profissão, sobretudo em tempos nebulosos na política nacional.

No Brasil, a retroalimentação de posturas conservadoras ocorre em meados de 2010, com os protestos contra a corrupção alegadamente autônomos, mas com o antipetismo enquanto fenômeno sócio-político. Seu revigoramento se dá em 2016, com o *impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff como desfecho político central.

Conectados a estes acontecimentos e investidos de discursos em prol de uma “ética” política e específica moral conservadora, posturas antes veladas ou dissimuladas como pretensamente superficiais, ecoam sobre sujeitos individuais e coletivos que agora as propagam desmesuradamente, exibindo posições reacionárias e inexplicável ufanismo de uma prosélita brasilidade, com patriotismo e orgulho opróbios, constringedores e degradantes.

Este cenário forjado se favorece pela manutenção de traços presentes desde a formação do Estado, tais como: hierarquização entre Estado e cidadãos, centralização de poder, renda e propriedade privada, e extrema desigualdade entre as classes, os quais se espraiam em termos identitários em todas as esferas, cravejados de preconceitos que vituperam direitos, cuja situação se agrava com os impactos decorrentes do novo Coronavírus – COVID-19.

A persistência em terapêuticas que destoam das perspectivas de universalidade e integralidade na política pública de saúde, adensa a complexidade do descompasso entre os direitos sociais constitucional-formais e a realidade, corroborando para divergências entre as imagens que circundam o Serviço Social e sua instrumentalidade.

A espinhosa década de 1990 e suas marcas sobre direitos e políticas sociais

Posta a mutabilidade da realidade, a transformação alcança a sociedade e os sujeitos individuais e coletivos que modificam seus projetos e suas direções políticas, impulsionando ou retroagindo em torno de valores como da democracia, do respeito à diversidade, do pluralismo e da liberdade.

No mesmo sentido, o significado social do Serviço Social se explica contextualizado nas relações sociais mais amplas (YAZBEK, 2009). As raízes embrionárias do atual projeto profissional datam dos anos 1950, mas têm direção alterada pelo golpe ditatorial de 1964, constringendo-a para uma condução mais racional, porém majoritariamente isolada de avaliações relativas às origens das sequelas da “questão social”.

Aquelas raízes são resgatadas nos anos 1970 a partir de uma experiência de extensão, elaborada em Belo Horizonte-MG, novamente suspensas na prática, mas mantidas e insuladas no âmbito das Universidades, quando se estabelece aproximação com a teoria marxista, cujo acúmulo permite que, nos anos 1980 e 1990, desbordem junto à categoria, resultando na elaboração do atual PEPP. Este não pode ser explicado unilateralmente, pois sofre a influência do momento vigente no país, relacionando-se com as pautas de entidades organizativas, sindicais, políticas – e sem descuro, também partidárias –, voltadas ao projeto que parece ser da maior parte da sociedade: democracia, redução de desigualdades, controle social, desconcentração de poder e de renda, direitos sociais públicos universais, transparência na gestão pública, descentralização, dentre outros.

Entre a redemocratização intensificada nos anos 1980 e a década de 1990, que se inicia atravessada por expectativas diversas, são estabelecidos direitos que ampliam o sentido de cidadania, apesar do caleidoscópio de interferências que os acompanham.

Arriscando parecer fatigante, o período atual, caracterizado por regressões em termos socioeconômicos, políticos e até mesmo ético-valorativos, sinaliza para a importância de ratificar as políticas sociais enquanto conquistas da classe trabalhadora, negando as abordagens que a transmutam em concessão.

Ademais das conquistas históricas advindas da Constituição Federal de 1988 – CF/1988 – e de leis, normativas e jurisprudências que se seguem, a adoção de medidas relacionadas ao paradigma econômico neoliberal a partir dos anos 1990 produz efeitos deletérios sobre as políticas e os direitos sociais.

A regulamentação do direito universal e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) instituem uma nova perspectiva para a política de saúde, mas têm eficiência e eficácia afetadas pelo ideário supracitado. A este, somam-se questões que atuam negativamente com graus e em momentos isolados e/ou articulados, e predominância alternada, tais como: ingerências políticas, do setor mercantil e de organismos internacionais, resistência e/ou despreparo de gestores e de parcelas de profissionais não afeitos ao novo *modus operandi* e ao conceito ampliado de saúde, divergências entre a capacidade de oferta dos serviços e as demandas emergentes;

O SUS relaciona-se diretamente às propostas do projeto da Reforma Sanitária Brasileira (RSB), porém, definida “[...] como o projeto e a trajetória de constituição e reformulação de um campo de saber, uma estratégia política e um processo de transformação institucional”. (FLEURY, 2009, p. 746), seus objetivos gerais e a construção da consciência e do direito sanitários são coartados – dando-lhe aparência de circunscrição à implantação do SUS, o que a reduz a uma política pública – o que exige transformação do “instituído em instituinte” (FLEURY, 2009, p. 751).

O esvaziamento dos princípios da RSB e as disputas que atravessam as políticas sociais públicas, configuram na saúde a existência de projetos antagônicos que representam modelos assistenciais: I) de Reforma Sanitária; II) o privatista; III) de

“Reforma Sanitária Flexível” ou Terceira Via; IV) o que exaure o princípio da universalidade pela total subsunção do SUS à lógica do mercado (BRAVO, 2016; KRÜGER; OLIVEIRA, 2019; BRAVO; PELAEZ, 2018). Destes, apenas o primeiro se liga ao modelo democrático, os demais vinculam-se ao modelo liberal privatista ou médico-assistencial.

Segundo Krüger e Oliveira (2019, p. 176), no final dos anos 2010, intensifica-se a conciliação entre reformas estruturais e regressivas sobre o SUS, com cenário favorável à sua intensificação pelo atual governo de Jair Bolsonaro, mediante estímulo a “[...] medidas e posições conservadoras e neoliberais” que reduzem espaços de participação da sociedade, fortalecem ações centralizadoras e privatizantes, enfraquecem o princípio da integralidade, criminalizam manifestações oposicionista, rompem “com as bases do Estado Democrático de direito” (KRÜGER; OLIVEIRA, 2019, p. 184) e aumentam a desigualdade em saúde.

A situação de desmonte da saúde pública esvai o sentido da matéria-prima do trabalho em saúde: as necessidades humanas, intrínsecas ao trabalho de assistentes sociais ao se integrarem ao conjunto das expressões da “questão social”, objeto de sua atuação.

A urdidura da imagem social, autoimagem e da instrumentalidade do Serviço Social

As premissas abordadas até aqui, indicam que é no enfrentamento das expressões da “questão social” que reside a utilidade social do Serviço Social, o tornando socialmente necessário como trabalho especializado, mas também esclarecem que tal utilidade pode se vincular a projetos e direcionamentos distintos.

Na política de saúde, os projetos em vigor expressam racionalidades distintas e requerem posturas e ações com tendências antagônicas.

Ao Serviço Social, a perspectiva democrática exige: ênfase na democratização do acesso, atendimento humanizado, estratégias de interação entre instituição e realidade social, trabalho interdisciplinar, qualificação da informação e controle social. Por sua vez, a perspectiva mercadológica requer: seleção socioeconômica, ação fiscalizatória no setor privado e assistencialismo no setor público, atuação individual e psicossocial.

Disto se conclui que entre o PEPP e a perspectiva do projeto RSB há convergências no que tange à visão de homem e de sociedade que defendem de completa assintonia com a perspectiva de mercado.

Todavia, como o assistente social não possui total autonomia no seu trabalho, ainda se depara no serviço público com a persistência de características como burocratismo, paternalismo, descontinuidade, e ingerência política as quais lhe exigem trabalhar com a noção de totalidade, perfil crítico-reflexivo e criativo que possa contribuir para a minimização das deficiências do sistema, agravadas sobremaneira nos últimos anos. Porém, por vezes este fazer está na contracorrente das demandas dos seus contratantes e de outras categorias que integram o trabalho coletivo de que faz parte, inclusive se refletindo sobre sua imagem social e autoimagem.

A compreensão de imagem social de que se cerca este trabalho, parte da definição de Kosik (2010), para quem a realidade não se apresenta imediatamente ao homem, mas diante de suas necessidades, quando cria suas representações através de uma práxis-utilitária, gerando formas fenomênicas das coisas e um senso comum. Assim, a imagem é um nível do real, influenciada pela forma inicial que a realidade é apreendida, e não pela compreensão consciente do real.

Na sociedade burguesa, a imagem projetada acerca de um objeto, tende a se afirmar como a própria realidade a partir dos valores da classe dominante, e é certo que o Serviço Social tem embutidos em sua imagem social os valores desta classe.

A imagem social ainda sofre rebatimentos do cariz assistencialista originário da profissão, numa espécie de passado contínuo, que fortalece uma imagem “tradicional” que reproduz um viés institucional voltado a solicitações rotineiras e imediatistas, sedimentadas na micro atuação, descredenciando o PEPP e a perspectiva dos direitos sociais.

Construída a partir da sua interação com o conjunto da vida social, a autoimagem é dinamicamente tensionada e contraposta ao conjunto de representações consolidadas em torno da profissão, a partir de uma autoimagem crítica, vinculada ao PEPP em favor da defesa da classe trabalhadora.

O PEPP “[...] coroa o processo de constituição de uma nova autoimagem profissional” (ORTIZ, 2007, p. 273), centrando-se na recusa ao conservadorismo das perspectivas anteriores. É composto pelo Código de Ética de 1993, pela Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8.662/1993) e pelas Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social, de 1996. Os três documentos normativos se complementam, dão materialização ao projeto, e explicitam o posicionamento hegemônico da categoria em choque com o projeto majoritário capitalista, o que exige articulação entre as dimensões de universalidade, particularidade e singularidade pelo emprego da teoria social crítica.

Esclarecer a imagem social e a autoimagem do Serviço Social permite apreender o movimento real da profissão, por meio de sucessivas aproximações, e desvelar sua instrumentalidade que dá a conhecer uma legitimidade social que pode ir além do “saber-fazer”, da racionalidade formal-burocrática, mediante o desenvolvimento de competências teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas complementares.

Todavia, além das questões objetivas e do cotidiano repleto de desafios, o Serviço Social ainda é impactado por uma relação direta entre o ecletismo e o sincretismo desconectada dos fatos histórico-sociais (SOUZA, 2014; 2016).

Em um momento histórico-político e societário regressivo que reitera perspectivas de análises setoriais, acríticas e a-históricas, há o risco de reforço das marcas do ecletismo pela busca de conciliar o inconciliável no enfrentamento das demandas relacionadas às expressões da “questão social” que exigem diálogo entre várias áreas do conhecimento para explicá-las. A tendência ao ecletismo se revigora, sobretudo, se forem abstraídas a função social da profissão e a dinâmica contraditória dos interesses em conflito.

Ora, se o ecletismo repercute em práticas sincréticas no exercício profissional, imagem construída em torno dessas práticas tende a ser conservadora, imediatista, tecnicista. Então, “[...] é secundário para a institucionalidade burguesa a questão de qual universo simbólico” (SOUSA, 2014, p. 550) orienta a profissão, desde que a realidade seja recortada e as respostas em torno de alterações imediatas lhe pareça satisfatória.

Apesar da exigência premente da capacidade de articulação das três dimensões que compõem a totalidade, Yamamoto (1999, p. 191) constata distanciamento “[...] entre o tratamento teórico-sistemático das matrizes teórico-metodológicas e a quotidianidade da prática profissional”, o que pode reconstituir o “mito do tecnicismo” que, em um cenário de desregulamentação de direitos sociais conflui para o resgate de tendências como o fatalismo e cujo enfrentamento requer o necessário trabalho no campo das mediações.

Pontes (2016) defende que para reconstrução e compreensão de seu objeto e espaço de intervenção, é preciso estabelecer mediações que considerem as contradições em processo presentes no seu trabalho.

Em termos de identidade, seja social ou da própria categoria, a instrumentalidade, relacionada à capacidade teleológica humana e concebida enquanto mediação, permite ir além da singularidade das demandas consideradas unilateralmente.

É um movimento contrário à razão instrumental ou à formal-abstrata que vigoram no sistema capitalista, funcionais à sociabilidade e à racionalidade burguesa, seja segmentando e descontextualizando as demandas, seja naturalizando a sociedade (GUERRA, 2014; 2016).

Disto resulta a necessidade de contradição, da negatividade enquanto momentos que integram as mediações para apreensão da essência dos fenômenos e superação da ordem socioeconômica vigente a qual se ancora na razão dialética, caracterizada por seu caráter crítico e emancipatório.

“A razão dialética refere-se a uma lógica objetiva que os processos sociais portam e às condições que permitem a reconstrução desta lógica, pela via do pensamento” (GUERRA, 2015, p. 29), negando o caráter de neutralidade do Serviço Social, a partir do reconhecimento de suas intencionalidades (GUERRA, 2016).

Segundo Guerra (2016), a instrumentalidade é também uma categoria operativa que, ao estabelecer vínculos entre o imediato e o mediato, estabelece-os também com o PEPP, exigindo clareza a seu respeito e domínio da teoria crítica, para que seja capaz de elaborar estratégias e instrumentos que permitam colocá-lo em ação. Ou ainda, conforme Kosik (2010), à razão dialética não basta conhecer a realidade, seu propósito é conseguir a modelar de forma racional. Se assim não for, tão somente há a reprodução e a cristalização da vida cotidiana, o que difere em absoluto da razão ensejada.

A importância do PEPP para a discussão da imagem profissional reside no fato de suscitar uma identidade profissional construída a partir dos valores afirmados coletivamente, que determinam a direção social impressa pela categoria diante dos contraditórios interesses de classe, voltada para os interesses da classe trabalhadora de que faz parte.

Considerações finais

Entende-se que ações voltadas ao fortalecimento da proteção social são relevantes não apenas isoladamente à categoria – posto que ratificam o atual PEPP –, mas culminam na necessária consolidação dos aparatos e instrumentos legal-formais que conformam aquela.

Outrossim, ao fazê-lo, o assistente social perfaz uma trajetória em direção à instrumentalidade pautada na racionalidade emancipatória, enquanto mediação, envolta pela intervenção consciente e crítico-analítica que desvela os condicionamentos sócio históricos, em defesa dos direitos assegurados em lei e, para tanto, urge da necessidade de compreensão dos aspectos históricos, ético-políticos e teórico-metodológicos da profissão.

Ao assumir um novo projeto profissional, vinculado a uma direção social e política crítica, em defesa da liberdade e em favor da classe trabalhadora, a instrumentalidade que atravessa o trabalho do Serviço Social conflui para que se assuma uma autoimagem renovada, e para a construção de uma nova imagem social para a profissão, mediante a formulação de estratégias articuladas a outras categorias profissionais que se voltem à defesa e efetivação do direito social à saúde, ratificando o projeto da RSB.

Apesar dos avanços obtidos, pesquisa aplicada em 2019, junto à amostra composta por profissionais da equipe multiprofissional e assistentes sociais, tomados separadamente, e que atuam em um hospital universitário em João Pessoa-PB, revela que entre as equipes multiprofissionais há manutenção de visões que ligam o Serviço Social ao “apoio”, “suporte”, à “ajuda”, reforçando ações de caráter emergencial e imediatista, definindo-o como um “elo entre os distintos sujeitos”.

Estes traços “tradicionais” conduzem a uma aparente “ausência de especificidade” (GUERRA, 1995, p. 157), relegando ao Serviço Social uma posição subordinada e complementar ao trabalho coletivo, de “ajuda” e “suporte” (SILVA, 2019, p. 82).

Apesar disto, a equipe incumbe ao Serviço Social a função de “garantia dos direitos” e “viabilização do acesso” – que o assistente social não tem como assegurar isoladamente –, ignorando a totalidade que envolve o trabalho da categoria.

Quando os profissionais das equipes multiprofissionais ratificam ações quase exclusivamente direcionadas ao atendimento de demandas imediatas, pontuais e relacionadas à rotina institucional, se direcionam para o reconhecimento de uma racionalidade formal-abstrata no Serviço Social, contribuindo, intencionalmente ou não, para o enfraquecimento dos direitos sociais.

As posturas assumidas pela equipe repercutem sobre o trabalho de assistentes sociais e podem decorrer do desconhecimento do que compete à profissão, demandando-lhes ações “não privativas aos assistentes sociais” (SILVA, 2019, p. 128).

Por sua vez, para os assistentes sociais, sua autoimagem atesta influência do PEPP sobre o trabalho, quando se busca “orientar” sobre o “acesso aos serviços e à rede de saúde” (SILVA, 2019, p. 109) a “viabilizar os direitos sociais dos usuários” (SILVA, 2019, p. 107). Mas disto não resulta uma autoimagem messiânica, pois reconhecem que “não têm o poder de garantir” direitos (SILVA, 2019, p. 119), entendendo que a totalidade social em que se inserem impõe limites e cria possibilidades.

Ao atrelarem sua autoimagem ao emprego do PEPP no seu cotidiano, os assistentes sociais formulam uma instrumentalidade que não ignora as condições objetivas, nem as relações de poder, mas busca sua superação a partir da concatenação das dimensões que compõem a profissão na direção política de uma racionalidade emancipatória e da construção de um novo significado social e funcionalidade para o Serviço Social.

Dito isto, conclui-se que o caráter contraditório que atravessa o sistema capitalista, a categoria instrumentalidade, as políticas sociais e o trabalho do Serviço Social, também está presente na imagem social da profissão, e que o PEPP é um recurso válido e significativo na construção de uma nova legitimidade do

assistente social junto a outras categorias, usuários e instituições contratantes.

Entretanto, não se ignora que o contexto das relações que constituem a realidade sempre produzirá influxos sobre o trabalho e os projetos da categoria que, por sua vez, se mantêm em permanente atualização para atendimento das demandas atribuídas socialmente.

Referências

BRAVO, M. I. de S; PELAEZ, E. J. Avanços das contrarreformas na saúde no governo Temer. In: ENPESS, v. 16, n. 1, 2018, Vitória-ES, **Anais do XVI ENPESS**. Vitória: UFES, 2018. p. 1-18.

BRAVO, M. I. de S. Políticas Públicas de saúde: impasses e perspectivas à universalização do atendimento. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 20, n. 1, p. 221-231, 2016.

FLEURY, S. Reforma Sanitária Brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 743-752, 2009.

GUERRA, Y. **A Instrumentalidade do Serviço Social**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

GUERRA, Y. Sobre a possibilidade histórica do projeto ético-político profissional: a apreciação crítica que se faz necessária. In: FORTI, V.; GUERRA, Y. (Orgs.). **Projeto Ético-Político do Serviço Social: contribuições para a sua crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 39-70. (Coletânea Nova de Serviço Social).

GUERRA, Y. Nas pegadas dos 80 anos de história do Serviço Social: o debate da instrumentalidade como marco. In: SILVA, M. L. de O. e (org.). **Serviço Social no Brasil: histórias de resistências e de ruptura com o conservadorismo**. São Paulo: Cortez, 2016. p. 287-309.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Trad. Célia Neves e Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

KRÜGER, T. R.; OLIVEIRA, A. Tendências da participação no SUS: a ênfase na instrumentalidade e na interface interestatal. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 43, N. Especial 5, p. 174-189, dez. 2019.

ORTIZ, F. da S. G. **O Serviço Social e sua imagem**: avanços e continuidades de um processo em construção. 2007. 303 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

PONTES, R. N. **Mediação e Serviço Social**: um esboço preliminar sobre a categoria teórica e sua aproximação pelo Serviço Social. 8 ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, A. F. F. da. **A imagem social e a autoimagem do Serviço Social em um Hospital-Escola**. 2019. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

SOUZA, J. M. A. Três notas sobre o sincretismo no Serviço Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 119, p. 531-559, 2014.

SOUZA, J. M. A. **Tendências ideológicas do conservadorismo**. 2016. 304 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. O significado sócio-histórico da profissão. In: CFESS/ABEPSS (Orgs.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 125-141.

SEÇÃO II

ESTADO DIREITOS SOCIAIS E CIDADANIA

O ESTADO EM MARX E GRAMSCI: uma introdução

*Wécio Pinheiro Araújo
Andressa da Silva Lima⁷*

*Os homens cometem o erro de não saber quando
limitar suas esperanças.*

Maquiavel⁸

O objetivo deste capítulo é contribuir para o esclarecimento daqueles estudiosos do pensamento político de Marx, que também começaram a frequentar o texto do marxista italiano Antonio Gramsci. Desde já, cabe ressaltar que não se trata de radiografar a discussão do conceito de Estado ao longo dos textos marxianos ou gramscianos, o que obviamente transcende o fôlego de um modesto ensaio como este que o leitor tem em mãos.

De maneira mais específica, dividimos a exposição em três momentos: primeiramente faremos um breve epítome do debate historicamente acumulado acerca da questão do Estado moderno, com destaque para Hobbes, Locke e Rousseau; em seguida, abordaremos o Estado no contexto da formação filosófica de Marx, com ênfase para a crítica marxiana à filosofia do direito hegeliana; e por último, resgataremos a discussão

7 A co-autora contribuiu neste capítulo com o tópico sobre Estado e hegemonia em Gramsci, a partir da sua dissertação de mestrado.

8 Apud BELL, 1980, p. 319.

de como Gramsci o atualiza à medida que contribuiu para uma ampliação do conceito de Estado, a partir da teoria da hegemonia.

O Estado moderno: breve epítome do debate historicamente acumulado

Os anais do conceito moderno de Estado se encontram na obra do célebre teórico da soberania, Thomas Hobbes (1588-1679). Como um típico filho do seu tempo, ele parte de uma compreensão da natureza humana na qual a relação entre sujeito e objeto é esquadrihada como uma doutrina moral, a partir das noções do bem e do mal, determinadas pelo desejo. Nesta perspectiva, todos os indivíduos se igualam no que tange ao esforço de simultaneamente satisfazer o desejo e afastar o indesejável.

Na teoria política hobbesiana, todo objeto que desperta o desejo no sujeito é denominado como “bom”, ao passo que tudo aquilo que causa aversão é identificado como “mal”. Essa problemática será desenvolvida na última seção do seu sistema filosófico, dividido em três partes, a saber: i) Corpus: que trata dos corpos em geral; ii) Homo: se debruça em torno do corpo humano em estado biológico; iii) Civis: aborda o ser humano em sociedade, isto é, como um corpo político. Obviamente, esta última é aquela que garantiu o seu legado para a posteridade.

Em 1651, Hobbes publica a obra intitulada *Leviatã* (1999), na qual apresentou a poderosa peça retórica: “Não se enganem, os homens não são irmãos. Ao contrário, são inimigos, capazes de matar um ao outro. O homem, na verdade, é o lobo do homem”. Um aspecto importante que podemos extrair do esquema hobbesiano é que como um ser regido primariamente pelos seus desejos e paixões mais viscerais, o ser humano é fortemente determinado pelo egoísmo, que conseqüentemente conduz à guerra enquanto fruto do desejo natural de autopreservação de cada indivíduo.

Não obstante, o ser humano também é capaz de enxergar racionalmente que a paz pode ser uma maneira eficiente de afastar o medo da morte causado pela guerra, e assim assegurar a autopreservação coletiva. Todavia, essa paz ditada apenas por instintos naturais como o medo da morte é por demais instável, tendo em vista que, dissipado o medo, o ser humano se esquece dele e a paz pode facilmente se desfazer. Qual seria então a solução? A saída seria superar o estado de natureza e se organizar como um corpo político e, portanto, artificial; por isto o nome de *Leviatã* em alusão ao monstro da mitologia fenícia, também citado no livro bíblico de Jó. Segundo o folclore oriental, o Leviatã seria um monstro aquático gigante que teria a missão de defender os peixes menores e mais fracos daqueles maiores e mais fortes; dessa forma deve agir o Estado, segundo Hobbes.

A construção desse corpo político estatal se faz produzindo um pacto na forma de um contrato no qual eu cedo e transfiro o meu direito soberano de governar a mim mesmo a outro indivíduo ou a uma assembleia de indivíduos. Surge assim este monstro político artificial que tem como seu objetivo a *Salus Populi* (a segurança do seu povo), isto é, garantir a lei e a ordem. Portanto, o direito de governar a si regido unicamente pelas paixões e desejos naturais é transferido ao Estado, que está acima de todos, porém enquanto uma criação e representação política dos próprios indivíduos.

Em suma, para Hobbes, o Estado representa a superação do estado de natureza por meio da instauração da sociedade civil, que expressa o controle político e jurídico dos impulsos primitivos. No entanto, a soberania transferida do indivíduo para um corpo político artificial, que surge em tese como um pacto de paz pelo “bem comum” e pela sobrevivência em termos morais, na verdade, estará fortemente determinado por um elemento social e econômico: a propriedade privada – no tempo de Hobbes, a propriedade do rei que, com prioridade acima do “bem comum”, deveria ser protegida pelo Estado.

Na esteira dessa tradição filosófica surgem nomes como John Locke (1632-1704), adversário ferrenho do absolutismo, que pensou sistematicamente o Estado sob a inflexão da propriedade privada enquanto fundamento do gozo da liberdade, pelo que é considerado o pai do liberalismo. Entretanto, no que diz respeito à problemática política da liberdade, não podemos esquecer de Jean-Jacques Rousseau (1721-1778). Assim como não podemos separar Hobbes do contexto histórico da guerra civil decorrente da crise do absolutismo inglês e seu interregno republicano, e Locke da Revolução Gloriosa de 1688⁹, Rousseau ficou conhecido como o teórico da Revolução Francesa.

Na obra de 1755, conhecida como *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* (2008), Rousseau partirá do seguinte pressuposto: “os pobres, só tendo a perder a liberdade cometeram uma grande loucura ao conceder, voluntariamente, o único bem que lhes restava [...]”. Rousseau refutará, não só a tese de Hobbes de que o Estado tem como único objetivo pôr fim à guerra e garantir a segurança, como também a formulação de Locke que justifica o Estado como garantia do usufruto da propriedade privada. Para Rousseau, ambos acabam por justificar o despotismo e, portanto, ele coloca no centro do debate a questão política da liberdade.

Em 1762, na obra *Do Contrato Social* (1999), Rousseau defende um contrato no qual a chamada vontade geral reine soberana de modo que a liberdade, assumida como o valor supremo da condição humana, seja preservada. Portanto, a passagem do despotismo à liberdade civil requer a formação de um corpo político que, segundo ele, deve representar uma coletividade pública, como na antiga *pólis* grega, que passar a ser chamado de Estado em sua representação passiva; e quando ativo denomina-se Soberano. Os indivíduos que pactuam este contrato recebem os nomes de cidadãos enquanto “participantes” da autoridade soberana,

9 Sobre as revoluções democráticas, ver SINGER; ARAÚJO (et al.), 2021.

e povo quando representados como uma massa a partir de uma designação genérica e coletiva.

Em suma, na modernidade, sobretudo a partir do Iluminismo, o problema do Estado começa a se colocar como uma aporia entre razão e liberdade, motivo pelo qual surge a questão: como equacionar racionalmente o valor supremo da liberdade diante da necessidade do Estado para garantir a lei e a ordem? Essa problemática deu a tônica da própria Revolução Francesa, conforme ficou registrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão: “Os homens nascem livres e permanecem livres e iguais em direitos”. O próprio Kant (1724-1804), por exemplo, no seu projeto da crítica da razão pretende oferecer uma base racional para a defesa da moralidade e da liberdade sob o espírito eminentemente moderno e iluminista. Contudo, conforme dissemos, para pensar a questão do Estado em autores como Marx e Gramsci, inexoravelmente precisamos levar em conta dois elementos nevrálgicos à perspectiva da crítica social marxiana/marxista: a propriedade privada e a luta de classes. Para isso, como veremos, a filosofia política hegeliana é um ponto incontornável.

Marx e o Estado: a formação marxiana na filosofia do direito de Hegel

Marx não produziu uma obra ou uma teoria propriamente dita sobre a questão do Estado; sabemos que a problemática aparece em vários dos seus escritos, sob diferentes interesses e abordagens, geralmente ligadas à análise de conjuntura¹⁰. No entanto, ele deixou um plano de trabalho sobre o Estado na forma

10 Algumas das principais obras nas quais Marx discute o Estado são: *A crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, *A Questão Judaica*, *A lutas de classes na França de 1848 a 1850*, *O Dezoito de Brumário de Luís Bonaparte*, e *A guerra civil na França*.

de notas de uma pesquisa que sinalizava a possível construção de uma obra dedicada à questão¹¹, que ele não viveu para concluir. Naquele momento, a sua prioridade era outra, conforme anunciou em meados de 1857/58, em um texto no qual ele inicia seus apontamentos situados especificamente no campo da economia política – trata-se da famosa *Introdução à Crítica da Economia Política*, na qual lemos em seu parágrafo de abertura: “O objeto de estudo é, em primeiro lugar, a produção material. Indivíduos produzindo em sociedade, portanto, a produção dos indivíduos determinada socialmente, é por certo o ponto de partida” (MARX, 2005, p. 25).

Por sua vez, Marx construiu os alicerces teóricos da sua crítica da economia política a partir de uma crítica ontológica da razão imanente ao mundo das relações sociais de produção e reprodução historicamente determinadas pelo trabalho estranhado, numa palavra: o valor. Para ele, essa racionalidade econômica se desenvolveu historicamente na forma social que adquire centralidade no debate da economia política: o capital.

Neste contexto, a questão do Estado aparece desde o início do seu itinerário intelectual, num momento que foi determinante para a sua formação filosófica. Trata-se do período no qual realizou a leitura dos *Princípios da Filosofia do Direito*, de Hegel, em meados de 1842/43, obra que o leva à conclusão que irá orientar toda a sua pesquisa a partir de então: a necessidade de superar a crítica meramente teórica da religião e da ciência, a fim de realizar uma crítica filosófica voltada para a práxis política enquanto crítica da realidade social em suas determinações concretas situadas na sociedade civil, e não apenas na crítica formal do Estado político em suas formas jurídicas e políticas.

11 Notas encontradas nas páginas 22 e 23 dos cadernos de anotações de Marx, publicados na edição brasileira d’A *Ideologia Alemã*. Cf. MARX; ENGELS, 2007, p. 543.

Esse período de estudos rendeu os cadernos que mais tarde ficaram conhecidos como a *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* (MARX, 2005) – não publicada em vida pelo próprio Marx, tendo ocorrido a publicação em 1844, apenas de uma *Introdução* (*Einleitung*) que, juntamente com *A Questão Judaica* (MARX, 2010), constou no primeiro volume dos *Anais Franco-Alemães*.

A importância central deste momento está no fato de que na sua filosofia do direito, Hegel coloca diante de Marx a contradição fundante da sociedade civil-burguesa: a questão de que todos os valores morais e ético-políticos desta sociedade, que têm seu corolário na liberdade proclamada e protegida pelo Estado, na verdade, estão assentados no egoísmo e na alienação da propriedade privada dos meios de produção e, portanto, para Marx essa seria uma falsa liberdade, pelo fato de ser apenas política e formal. A crítica marxiana irá radicalizar essa questão a partir de uma crítica da filosofia do direito de Hegel, na qual defenderá como o Estado moderno reflete a existência de um sujeito político definido por uma ruptura estabelecida na essência do seu ser e suas formas de sociabilidade, isto é, a cisão entre, de um lado, o trabalhador situado na esfera social (Estado não político), e de outro, o cidadão situado em uma esfera política (Estado político) separada e alienada da vida social¹².

Marx identifica na propriedade privada a razão social da sociedade civil-burguesa, que se manifesta objetivamente como a relação social determinante estabelecida entre, de um lado, os indivíduos que detêm a propriedade privada dos meios de produção, e de outro, aqueles que só detêm a sua força de trabalho; o que leva a uma divisão da sociedade em classes sociais com interesses conflitantes determinados pelo lugar que ocupam nas relações de produção. Deste modo, o capital resulta do desenvolvimento histórico do processo de trabalho subsumido à propriedade privada dos meios de produção, fenômeno este

12 Para maior aprofundamento dessa questão, ver ARAÚJO, 2011; 2018.

sancionado pelo sistema de normas jurídicas institucionalizado no Estado.

Não obstante, na tentativa de encontrar uma unidade dialética entre razão e liberdade, Hegel tentou resolver a contradição supramencionada apontando o Estado enquanto esfera da moralidade objetiva, da realidade política em ato; nele, a liberdade obtém o seu valor supremo, e por isso o Estado possui um direito soberano perante os indivíduos que, em serem membros deste, são livres à medida que transcendem a esfera egoístico-passional alcançando a esfera ético-política no exercício da cidadania, o que os libertaria do egoísmo da propriedade privada. Assim, para Hegel, o Estado seria a Ideia moral objetiva responsável por “harmonizar” as disposições egoístas dos indivíduos em suas relações concretas na sociedade civil-burguesa, com o conteúdo social das leis e dos costumes como substância ética determinada, superando assim a contradição política entre o conteúdo e a forma que representa a cisão política do indivíduo moderno entre razão e liberdade.

Diante das contradições que constituem o Estado em sua realidade prática, Hegel aponta que se deve buscar construir um Estado racional como corolário de um institucionalismo no qual a cidadania pudesse levar os indivíduos a suprassumir a esfera egoístico-passional das disputas mesquinhas na sociedade civil, ascendendo à esfera ético-política exercida no Estado como exercício efetivo e real da liberdade – o que ele chamou de sistema de eticidade. No entanto, na sua crítica, Marx aponta na propriedade privada a determinação histórica concreta que contamina o Estado racional hegeliano com a condição de classe e o revela subjugado à acumulação do mais valor enquanto razão social desenvolvida a partir da subsunção do trabalho ao capital.

Podemos dizer que para Marx, é precisamente nesta “harmonização” que subjaz o problema, tendo em vista que o indivíduo moderno se encontra cindido entre o cidadão (Estado

político) e o trabalhador (Estado não político). Assim, é por meio da ideologia que o Estado tenta “harmonizar” a distensão política estabelecida entre, de um lado, o conteúdo das relações sociais determinado pela subsunção do trabalho à propriedade privada, e de outro, a forma que os indivíduos vivenciam politicamente essas relações. Marx viu nisso uma ilusão que precisava ser desmistificada por uma crítica que não deveria começar pelo Estado, mas pela produção material. Em suma, depois da crítica marxiana, o Leviatã se revelou uma monstruosidade ideológica que acaba por favorecer a dominação de classe dos detentores da propriedade privada dos meios de produção; e isto precisava ser investigado no campo da economia política.

Estado e hegemonia em Gramsci: a importância da cultura

Na esteira da tradição marxista, o pensamento político do italiano Antonio Gramsci ganha destaque pela íntima relação estabelecida entre força e consenso na constituição dos fundamentos do Estado moderno. Para compreender essa questão, a teoria da hegemonia é ponto incontornável.

A propósito da relação entre força e consenso, Gramsci tem seu ponto de partida na metáfora maquiaveliana do centauro, segundo a qual o Estado seria constituído por uma mistura entre atributos animais (força) e humanos (astúcia). Essa natureza dú- plice do centauro se traduz na dupla expressão da ação política estatal, na qual, a partir de uma relação orgânica, a força se revela no momento da autoridade e da violência, e o consenso no momento da hegemonia e da civilidade (CC13, §14, v. 3)¹³.

13 As citações das obras gramscianas “*Cadernos do Cárcere*” (6 volumes), seguirão o seguinte padrão para melhor simplificação do texto: “CC” corresponde à *Caderno do Cárcere*, seguido de § (parágrafo) v. (volume da obra) e p. (página de referência). Portanto, veremos as citações a seguir como “(CC_, v._, §_, p._)”.

Em Gramsci, a hegemonia não pode ser compreendida apenas como o domínio do aparelho de produção econômica. É mais amplo e complexo: trata-se da construção de uma concepção de mundo em conformidade com uma ética e uma norma de conduta que corresponda aos interesses de uma determinada classe social. A questão central é que, esta visão de mundo universalizada para o conjunto da sociedade, sustenta a dominação econômica de classe. As respostas devem ser buscadas no interior dos processos políticos, econômicos, sociais e culturais dessa sociedade.

Neste contexto, Gramsci define o conceito de hegemonia como uma equação equilibrada entre força e consenso na direção política e cultural que conforma a dominação de classe, de modo que a força não se sobreponha ao consenso, “[...] mas ao contrário, tentando fazer com que a força apareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos de opinião pública [...]” (CC13, §37, v. 3, p. 96).

A hegemonia se torna fundamental para analisar as relações complexas que se estabeleceram na sociedade moderna entre a luta de classes e a produção de cultura, com o intuito de compreender o modo pelo qual a dominação capitalista se sustenta. Nesta direção, Gramsci apresentou a hegemonia como uma categoria que pode contribuir tanto para a manutenção do *status quo*, como também para a transformação da realidade, por meio da luta entre hegemonias. Por conseguinte, é importante ressaltar que as formas de exercício da hegemonia dependem, sobretudo, da natureza das forças que exercem o poder no Estado. Desse modo, Gramsci (1980) apresenta uma perspectiva ampliada sobre o Estado, compreendendo-o sobretudo como um espaço contraditório de disputa de interesses e de lutas entre hegemonias. Assim, o conceito gramsciano de Estado ampliado é constituído por duas esferas: a sociedade política e a sociedade civil, as quais estabelecem uma relação orgânica e ineliminável entre si.

O conceito de sociedade civil gramsciano tem seus fundamentos na filosofia política hegeliana. Segundo Portelli (1977), Gramsci entende a sociedade civil como o conjunto dos organismos privados responsáveis pela função da hegemonia que a classe dominante desempenha na sociedade. Em termos de práxis política, a sociedade civil se apresenta como o terreno para construir a hegemonia cultural e política de todo um bloco histórico. Por outro lado, o conceito de sociedade política diz respeito ao lócus do exercício direto do poder por meio da burocracia civil e militar. Trata-se do domínio político e econômico das classes dirigentes correspondente aos aparelhos repressivos do Estado, pelos quais a dominação é exercida por meio da força. Desse modo, a sociedade civil se constitui como o espaço da disputa de poder e da contradição, espaço no e pelo qual as classes dirigentes mantêm a direção política da sociedade¹⁴; é o âmbito da formação do consenso por meio dos aparelhos privados de hegemonia, situados nas diversas instituições da sociedade, tais como a imprensa, a escola, a Igreja, o sindicato, o partido político e o aparelho cultural em geral.

Por se caracterizar como um espaço de disputa de hegemonia, a sociedade civil, segundo Simionatto (1998), é perpassada por interesses conflitantes entre si. Primeiramente, os interesses da classe dominante (a burguesia), que mantém sua direção, de um lado, por meio dos aparelhos privados de hegemonia, através dos quais propaga e universaliza sua concepção de mundo na sociedade, e de outro, também pelos aparelhos repressivos do Estado responsáveis por manter a ordem utilizando-se da força. Em segundo lugar, há também os interesses das classes subalternizadas, que podem disputar

14 Embora a sociedade civil se constitua como a esfera do consenso e a sociedade política a da força, não se deve restringi-las a estas dimensões, uma vez que estão em relação orgânica entre si, podendo conter elementos do consenso na sociedade política e elementos da força na sociedade civil (BIANCHI; ALIAGA, 2011).

uma nova hegemonia, que corresponda a sua história de vida e a sua concepção de mundo.

Sendo assim, o Estado em Gramsci não pode ser compreendido apenas por meio de seus aparelhos repressivos, devendo-se considerar também seu conjunto de organismos privados responsáveis por formar o consenso da sociedade em torno de sua dominação. Essa relação entre sociedade civil e sociedade política no interior do Estado vai interferir diretamente na forma como a hegemonia se apresenta, visto que a forma como esta é exercida na sociedade está determinada pela natureza das forças que exercem o poder, seja na sociedade política ou na sociedade civil.

A formulação da relação entre sociedade civil e sociedade política elaborada por Gramsci resultará no seu conceito de Estado integral, o qual é definido como ditadura mais hegemonia, portanto, “[...] se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção)” (CC6, §89, v. 3, p. 246). Nesta direção, o Estado deve ser compreendido para além de um aparelho repressivo, isto é, como um órgão que deve levar em consideração as relações sociais de forças e os diferentes interesses presentes na sociedade, de modo que tencionam as relações de dominação. O Estado é concebido no Caderno 13 como o

[...] organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de

equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem (CC13, §17, v. 3, p. 42).

Gramsci compreende o Estado como a esfera mais alta de expressão da hegemonia da classe dominante na sociedade, que busca por meio de sua direção política as condições para a manutenção de seu domínio de classe. Assim como Marx e Engels identificaram o Estado como o comitê executivo da burguesia¹⁵, Gramsci reconhece a validade deste aspecto. No entanto, o que vai interessar ao pensador sardo é que a relação do Estado com uma determinada classe social é mediada pela cultura, implicando na ocultação desse caráter de classe, e com isso o Estado passa a se apresentar como se fosse a expressão e a força universal de toda sociedade voltado para mediar os conflitos em favor do “bem comum”.

A relação entre as classes sociais e como isto se expressa na constituição do Estado ampliado é um processo mediado pela cultura, o que vai representar um elemento fundamental na análise gramsciana, tendo em vista a sua ênfase na importância que os processos político-culturais possuem no exercício da hegemonia. Desse modo, a construção da hegemonia na sociedade está relacionada com a formação de um clima cultural favorável que sustente a dominação no âmbito do Estado. Em suma, a hegemonia é política e cultural, e se realiza quando uma classe social conquista a direção dos aliados na sociedade civil, ao mesmo tempo que domina os grupos adversários por meio dos aparelhos repressivos do Estado, visto que não foi

15 Embora no *Manifesto do Partido Comunista*, Marx qualifique o Estado como o comitê executivo da burguesia, ele admite uma compreensão mais complexa do Estado em suas obras posteriores, a exemplo de *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte* e a *Luta de Classes na França*.

possível assimilá-los através do consenso. Portanto, a cultura se torna um elemento fundamental para a análise da hegemonia, pois esta não se constitui apenas pela pura dominação, mas, sobretudo, quando se assegura o equilíbrio entre a dominação e a direção de classe. É através do ambiente cultural que os aparelhos privados de hegemonia desempenham sua função ao criar um clima de conformidade entre a sociedade civil e o Estado (BIANCHI e ALIAGA, 2011).

É no contexto das relações de forças políticas e sociais que Gramsci desenvolve sua teoria da hegemonia, tendo em vista que esta envolve a disputa de interesses das diferentes classes sociais, e neste sentido, ele apreende-a como um conceito que serve tanto para a análise da dominação burguesa, compreendendo a manutenção do *status quo*, como para pensar a construção de um novo bloco histórico, de uma nova força revolucionária, que traga consigo uma nova concepção de mundo, uma nova forma de vida. Segundo Gramsci, é no interior da disputa política entre hegemonias que devemos pensar a luta de classes na modernidade.

Considerações finais

Nesta breve introdução aqui apresentada acerca da história do conceito moderno de Estado, seguida pela exposição de dois autores de peso no campo da crítica social, sem grandes pretensões, julgamos relevante encerrar falando um pouco do presente.

Neste sentido, podemos encontrar várias aberturas nas obras de autores como Marx e Gramsci, desde que busquemos também pontos de partida e não apenas pontos de chegada, afinal, a história segue em seu ritmo irreparável, e não valida concessões ao dogmatismo. Obviamente, não daremos conta de desenvolvê-los aqui, e por isto iremos apenas sinalizá-los, por exemplo: precisamos nos questionar como fica a hegemonia que não nasce

mais na fábrica, como nos tempos de Gramsci, mas se constrói na empresa sob a perspectiva do sujeito empreendedor de si mesmo, estabelecida como cultura massificada neste século XXI, sob a racionalidade neoliberal. Em suma, a teoria da hegemonia permanece válida, mas requer “atualização”, assim como todo o debate historicamente acumulado acerca do Estado.

Nesta direção, é preciso resgatar o debate da democracia e suas contradições situadas no contexto das relações sociais na sociedade capitalista, assim como analisadas por Marx, pois o embate vivido na conjuntura hodierna se dá fundamentalmente entre capital e democracia, no qual o algoz que comparece representando os interesses capitalistas é o neoliberalismo costurado com um avivamento reacionário que, juntos, atacam a racionalidade democrática da cidadania social e do Estado de direito.

Neste contexto, está na moda falar em racionalidade neoliberal, sobretudo pela repercussão aqui no Brasil, do livro escrito pelos franceses Pierre Dardot e Christian Laval, intitulado *A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal* (2016). Não obstante, a fonte primacial dos autores franceses para pensar conceitualmente a relação entre Estado e neoliberalismo como uma racionalidade política, está na obra da cientista política Wendy Brown.

Na sua obra *Undoing Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution* (2015), com base em uma atualização da crítica ao capitalismo de Marx, Brown relaciona neoliberalismo e democracia, para demonstrar como a racionalidade neoliberal produz um mundo que visa economicizar todos os aspectos da existência humana. Na sua análise, a alegação de que o neoliberalismo é profundamente destrutivo para a constituição e o futuro da democracia, tem como premissa o entendimento do neoliberalismo como algo além de um conjunto de políticas econômicas, uma ideologia ou uma redefinição da relação entre Estado e economia. É mais complexo: como uma ordem

normativa da razão desenvolvida ao longo de três décadas em uma racionalidade governamental amplamente disseminada, o neoliberalismo modela todos os domínios e esforços humanos, juntamente com os próprios seres humanos, de modo que toda conduta se torna conduta econômica. Brown então demonstra como todas as esferas da existência e seus processos de subjetivação são estruturados e medidos por termos e métricas econômicas. Portanto, na razão neoliberal e nos domínios por ela governados, os indivíduos se apresentam em toda parte como *homo economicus* (BROWN, 2015).

Obviamente, Brown não se restringe ao legado marxiano, à medida que o transcende (mas não o abandona) na direção de análises advindas de direções teóricas não marxistas. Assim, na obra intitulada *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente* (2019), ela analisa o esquema nomeado por Michel Foucault como “reprogramação do liberalismo”, que hoje conhecemos como neoliberalismo. Grosso modo, trata-se de aprofundar aquilo que Margareth Thatcher resumiu em uma frase: “A economia é o método, o objetivo é transformar o espírito¹⁶”, ou seja, conduzir os processos de subjetivação que modelam as condutas dos indivíduos em sociedade, processo que acerta com um golpe fatal a tão sonhada consciência de classe marxista.

No saldo político que vivenciamos na conjuntura hodierna, forças de extrema direita subiram ao poder nas democracias liberais ao redor de todo o mundo. Cada eleição trouxe um novo choque: neonazistas no parlamento alemão em 2017, neofascistas no italiano, o Brexit conduzido pela xenofobia alimentada pelo sensacionalismo dos tablóides britânicos, regimes autoritários na Turquia e no Leste Europeu, Trump nos EUA, e claro, o bolsonarismo e seu neofascismo de massas no Brasil, a partir de 2018. Em suma, todas as análises colocam a necessidade de um

16 Apud DARDOT; LAVAL, 2016, p. 331.

enfrentamento que se manifesta no desafio hercúleo de defender a democracia e o Estado social no combate ao neoliberalismo e ao neofascismo neste século XXI.

Referências

BELL, Daniel. **O fim da ideologia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

BIANCHI, A; ALIAGA, L. **Força e consenso como fundamentos do Estado**. *Pareto e Gramsci*. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 5. Brasília, jan-jul. 2011, p. 17-36.

BROWN, W. **Undoing the demos: neoliberalism stealth's revolution**. - First edition. New York: Zone Books, 2015.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

GRAMSCI, A. **A política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere: Maquiavel**. Notas sobre o Estado e a política. vol. 3. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

HOBBS, T. **O Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MARX, K. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, K. **A questão Judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

ROUSSEAU, J.-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Rio de Janeiro: L&PM, 2008.

ROUSSEAU, J.-Jacques. **O Contrato Social:** ou princípios do direito político. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SIMIONATO, I. O Social e o Político no Pensamento de Gramsci. In: AGGIO, Alberto (org.). **Gramsci:** a vitalidade de um pensamento. - São Paulo: Editora da UNESP, 1998, p. 37-63.

SINGER, A.; ARAÚJO, C. (et al.). **Estado e democracia:** uma introdução ao estudo da política. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

LA COBERTURA DE NECESIDADES PRIVADAS DE LOS CIUDADANOS POR LA INTERVENCIÓN PÚBLICA: la política social como eje fundamental

Purificación Morgado Panadero

Introducción

El objetivo de este capítulo es realizar un estudio de como diversas necesidades que tienen los ciudadanos que están inmersos en un estado social son asumidas por ese estado “intervencionista” mediante la política social. Así, esas coberturas están justificadas porque esas necesidades privadas de los individuos, que no pueden ser asumidas por sí mismos, pasan a convertirse en directrices obligatorias para los estados. Veremos aquí como se produce el tránsito entre lo privado y lo público, y como se podrá exigir que se acomentan las reformas necesarias que garanticen la cobertura de esas peticiones privadas.

El origen: la relación entre necesidad privada y actuación pública

Para conseguir que se produzca el juego de la actuación pública conviene determinar qué se entiende por necesidad social. Es decir, se trata de discernir si cualquier problema que

tengan los individuos, y que afecta a la sociedad en su conjunto puede considerarse como tal. Partiendo de que todos los individuos estamos integrados en organizaciones sociales, las distintas necesidades que sufran los ciudadanos, em principio, aunque ya lo matizaremos, podrían gozar de ese calificativo. Sin embargo, para conceptualizar este tipo de necesidad será necesario acogerse a un término restrictivo de social. De esta forma, puede ser entendida como necesidad social aquélla que afecta al conjunto de individuos de la sociedad, y que no pueden ser resuelta de forma satisfactoria por ellos, sino que es necesaria la actuación de las instancias públicas para conseguir su cobertura. Es decir, que la circunstancia que permite tal calificación es la incidencia de la misma, que será de carácter colectivo, pues afectará a un grupo (por ejemplo las personas mayores) o a la sociedad de un país en su conjunto. Y además el hecho de que este grupo no disponga de medios individuales propios para llevarla a buen fin, siendo necesaria la actuación de las autoridades, es lo que determinan que estemos ante una necesidad de este tipo.

Por otro lado, se las puede calificar como “deseos o apetencias” de los individuos, e incluso en un sentido negativo como “carencias”. Así pues podría ser, refiriéndonos por ejemplo a las personas mayores, el “deseo” de gozar de unas actividades de envejecimiento activo que le permitan relacionarse con otros colectivos a través de la educación, cultura o turismo; o por otro lado, para ese mismo grupo social que se vean cubiertas las “carencias” económicas que supone dejar de trabajar por haber cumplido la edad de jubilación, y por lo tanto dejar de cobrar un salario, lo que implica no disponer de rentas económicas, debiendo ser los poderes públicos, a través de las pensiones quienes satisfagan esa realidad.

Además, estas necesidades son mutables, cambian con el tiempo, de tal forma que son origen de la sociedades en las que nacen, y además el desarrollo de las sociedades incide en la configuración de las mismas. Por lo tanto, en el momento actual

las necesidades son consideradas de acuerdo al baremo de civilización que se desarrolla en lo que denominamos sociedades industriales avanzadas, y responden a los requerimientos de los colectivos en ellas incardinados. Así, por ejemplo, hoy en día algo como es la protección de las personas dependientes, que no tenía relevancia en los años 80, se presenta como una de las necesidades sociales más relevantes. Esto es debido a la nueva configuración de las sociedades modernas, con mayor esperanza de vida, y con cambios relevantes como la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, que era la que tradicionalmente asumía el cuidado de los parientes en esa situación, lo que hace necesario el establecimiento de una red de servicios públicos que den cobertura a los cuidados necesarios¹⁷.

Igualmente pueden ser calificadas como necesidades relativas porque responden al contexto concreto en el que se encuentre su titular, al grupo poblacional al que pertenezcan los sujetos, variando esas necesidades según se trate de jóvenes, mujeres, mayores, trabajadores,... Asimismo, no hay que olvidar que estas actuaciones públicas también actúan en un determinado contexto político. Es decir, que dependiendo del grupo político que esté en el Gobierno de una nación, se incidirá más o menos sobre unas necesidades sociales u otras, en función de sus afinidades. De igual manera, y también debido a esas ideologías políticas, la regulación jurídica sobre una misma necesidad puede variar. Además estas necesidades sociales se mueven en el ámbito o bien del bienestar individual, o bien colectivo. Dependiendo de la teoría ideológica en la que nos encontremos, este bienestar varía. Así, si defendemos el liberalismo, cuyo lema principal es el “laissez faire”, y donde la función del estado es la de un simple espectador, prima el bienestar individual. Es decir, que el Estado tiene unas funciones limitadas, debiendo actuar sólo en

17 G. RODRÍGUEZ CABRERO: “Tendencias recientes en la protección social de la dependència em la Unión Europea”, *Documentación Laboral*, nº 77, 2015, p. 19-40.

situaciones excepcionales, ya que la presencia de la sociedad civil es la que debe predominar. En estos casos, las pocas ocasiones en las que intervienen los poderes públicos es ante conflictos de carácter individual, que persiguen un bienestar de esa índole: actuaciones para un caso concreto, y con repercusiones sólo en los sujetos implicados. Por el contrario, si nos asentamos en el socialismo, la presencia del Estado es mucho más importante sobre todo para corregir las desigualdades existentes. En estos casos la actuación de los poderes públicos en todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos es mucho mayor. Se persigue en estos casos con dichas actuaciones un bienestar colectivo, en el que las diferencias entre público y privado son apenas inexistentes.

Y es en este sentido en el que debemos afirmar que no basta que haya un estado benefactor, intervencionista, sino que debe desarrollarse un determinado tipo de organización estatal que es la que se ha denominado “Estado social”, evolucionado en algunos países y conocido como “Estado del Bienestar”¹⁸.

En este momento, habrá que definir qué es un Estado social, y cuáles son sus características. Por lo que aquí respecta, podría considerarse que “Estado social es el que cubre las necesidades sociales de sus ciudadanos”. Es decir, es una organización que interviene para resolver los problemas de los individuos que pertenecen a la misma, de tal forma, que en la misma línea, el evolucionado Estado del Bienestar es calificado como “un capital social y económico legitimado por las grandes mayorías de ciudadanos europeos..., que lo consideran hoy por hoy irrenunciable como medio de satisfacción de sus necesidades sociales y políticas”¹⁹.

18 Un estudio sobre los distintos modelos de Estado de bienestar en G. ESPING-ANDERSEN: *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Alfons el Magnanim-IVEI, Valencia, 1990, donde el autor distingue tres modelos: el liberal anglosajón, el corporatista continental y el socialdemócrata escandinavo.

19 G. RODRÍGUEZ CABRERO: *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Ed. Fundamentos, Madrid, 2004, p. 8.

Pero, ¿cómo cubren estas necesidades los Estados Sociales? Habrá que fijar cuáles son los instrumentos que utilizan para que sus ciudadanos puedan acceder a la cobertura de éstas. Como ya há sido expuesto, los Estados organizan las necesidades configurándolas como derechos sociales, es decir, que es objeto de protección por los organismos públicos desde el momento que se le da rango de derecho social, incluyéndolo como tal en alguna norma, normalmente em las normas constitucionales²⁰.

Entonces dicho esto, habrá que preguntarse qué se entiende por derecho social. Una definición jurídica de los mismos no estaría en consonancia con la forma en la que acometemos este estudio. Así, y en este contexto, y siguiendo la disertación que estamos haciendo, por derecho social podríamos entender aquéllos que surgen para cubrir determinadas necesidades básicas de los individuos que ellos mismos no pueden afrontar. Dada esta naturaleza, y una vez introducidas en las normas jurídicas de un país, se convierten en mandatos dirigidos a los poderes públicos para que creen políticas que se encarguen de satisfacer al individuo, con el fin último de que se consiga una igualdad de oportunidades y una paridad de condiciones entre ellos. Todos los ciudadanos son tratados de una manera similar. Estos poderes públicos, lejos de los del Estado abstencionista, intervienen llevando a cabo una actuación positiva que permita el ejercicio efectivo del derecho, para conseguir una igualdad real de todos los que conviven en la sociedad, adquiriendo um bienestar colectivo, que redunde en una sociedad “tranquila” y estableciendo la paz social.

Como ya veremos, una vez que tiene tal consideración, ese derecho social va a ser protegido mediante um instrumento del que sólo son titulares los poderes públicos: la política social, por lo que podemos afirmar que el elemento definitorio de las

20 AA. VV: *Lecciones sobre Estado social y Derechos sociales*, Tirant lo Blanch, 2014.

políticas sociales es que éstas se estructuran en torno a derechos sociales procurando su satisfacción.

Por ello, en función de los distintos derechos sociales que haya que proteger según la decisión legislativa de aquel poder público que los ha creado, esto conlleva la existencia de diferentes modelos de política social en función de los derechos sociales que haya que desarrollar, y a los que luego nos referiremos.

Pero además no podemos olvidar que también en esta cobertura hay que tener en cuenta la ideología política de aquellos que tengan el poder político para decidir cuáles serán las necesidades que alcanzarán la condición de derechos, al ser introducidas en normas, y que posteriormente serán el cometido de las intervenciones públicas.

Aun así, no queremos dejar de apuntar que determinados sectores pueden influir en el diseño de las políticas sociales. Y en ese sentido el Trabajo Social y los profesionales que lo ejercen tienen un papel principal en el desarrollo de esas intervenciones públicas, pues son conocedores de primera mano de las necesidades sociales que deben cubrir las políticas sociales²¹.

Políticas sociales para los ciudadanos

En primer lugar, habría que preguntarse qué puede ser calificado como política social. Sin embargo se trata de una ardua tarea porque existen tantas definiciones como autores han escrito sobre el tema. Entendiendo como política un conjunto estratégico de actuaciones puestas al servicio de determinados objetivos, lo realmente relevante es la existencia de fines comunes, el cubrir determinadas necesidades, sin que las medidas o actuaciones que para ello se llevan a cabo, tengan que ser homogéneas y

21 A. MARTÍNEZ ROMÁN: “Trabajadores sociales influyendo en las políticas sociales”, *Servicios sociales y política social*, Nº. 100, 2012 (Ejemplar dedicado a: Intervención Social), p. 97-102.

en una misma línea. Lo único importante en lo referido a estas intervenciones es que formen un conjunto integrado, aunque el contenido de las mismas difiera, pero no así el objetivo común para el que todas ellas han sido previstas.

Si se lleva cabo un análisis de los orígenes de la política social, los antecedentes de ésta serán las antiguas Leyes de Beneficencia del Siglo XIX, promovidas por los entes públicos, pero gestionadas tanto por organismos oficiales, principalmente los Ayuntamientos, como privados, siendo éstos casi en exclusividad la Iglesia y la nobleza. Anteriormente estas medidas eran ejercidas por las clases sociales más pudientes (aristocracia y clero), pero a partir de la pérdida de poder que sufrieron, dichas acciones serán asumidas por los entes públicos²². Pese a la existencia de algunas tesis avaladas por ciertos autores que defienden la inclusión de esas actuaciones propiamente privadas en el ámbito de la política social, desde aquí se aboga porque a la hora de hablar de ésta exclusivamente sean referidas las actuaciones provenientes de entes públicos, si bien cabe la posibilidad de que la iniciativa privada, en concierto con los anteriores, puedan gestionarlas. Por lo tanto, en el ámbito de las políticas de esta índole, existe una importante interconexión entre lo público y lo privado.

Aceptado lo anterior, la política social es una orientación de la actuación pública, emanada de cualquier autoridad (internacional, nacional, regional o local). Además es creada para obtener unos objetivos determinados, siendo tanto actuaciones positivas (de dar o hacer algo) como neutras (de no hacer o dar nada). Pero además, los “elementos privados” de la sociedad jue-

22 Un recorrido histórico desde la caridad a la Asistencia Social pública. en F. DE VICENTE PACHÉS: *Asistencia Social y Servicios Sociales. Régimen de distribución de competencias*, Publicaciones del Senado, Madrid, 2003, p. 43-77. De forma más reciente, MARTINEZ SOTO, A: “La protección social en la época liberal: de la beneficencia a la previsión social (1820-1908)” *Areas: revista internacional de ciencias sociales*, Nº 37, 2018 (Ejemplar dedicado a: Las transformaciones económicas de la revolución liberal en España (1808-1874)), p. 109-126.

gan un papel muy importante en el diseño de las mismas, pues con sus prerrogativas pueden determinar la actuación de los poderes públicos lo que dará lugar al nacimiento o modificación de una política social. Por ello es especialmente relevante atender al diálogo social en la formación de las políticas públicas como garantía de procesos de producción más participativos, en las que los sujetos privados no son simples destinatarios o espectadores de las decisiones institucionales ²³.

Pero, habrá que preguntarse cuál es el objetivo que debe perseguir la política social, y por qué existen estas actuaciones de los poderes públicos. Para dar respuesta a estas preguntas conviene elaborar un concepto de política social. No cabe duda de que han sido muchas las aportaciones que la doctrina ha llevado a cabo sobre el mismo, sin que haya una solución unitaria, aunque al menos sí existen planteamientos similares en lo que al concepto se refiere.

Si política social es aquello que deriva de los poderes públicos, la primera consecuencia que se extrae es que para que exista ésta, deberemos estar ante un Estado intervencionista. Es decir, que los poderes públicos para crear estas políticas deben participar activamente, mezclarse en la vida de los ciudadanos. Por ello, lejos del lema “laissez faire”, propio de los Estados liberales, los organismos públicos de un país en el que haya política social deben ser activos, intervencionistas, participar en la vida de sus ciudadanos. Esta actitud contrasta con la de aquellos Estados liberales en los que su ideología se basaba en la igualdad y libertad de los individuos para solucionar sus conflictos, siendo pasiva la postura estatal, al no tomar parte en las distintas controversias suscitadas y que finalmente se solucionarían, desde su ideología, por la existencia de un equilibrio aplicable a todos los aspectos de la vida. La aparición de estos nuevos planteamientos políticos supone el abandono de

23 M. ARENAS MARTÍNEZ: ¿Usuarios o ciudadanos? Intervención y participación en las políticas y servicios sociales, *Comunitania: Revista internacional de trabajo social y ciencias sociales*, Nº. 11, 2016, p. 27-43.

la idea individualista de que el hombre debe velar por sí mismo, y que no debe soportar las injerencias del Estado²⁴. Es por ello por lo que existe política social a partir de la intervención de los poderes públicos, concretamente cuando surgen las primeras leyes que intentan atajar la denominada “cuestión social” que se produce sobre todo a partir de la Revolución Industrial.

Hay que apuntar que estas necesidades tienen un fuerte contenido económico, ya que la Política Social se debe al crecimiento económico, y si la economía se paraliza, las consecuencias las sufrirá en primer lugar ésta. No podemos olvidar que para que estas actuaciones públicas sean efectivas es necesaria una importante inversión por parte del sector público, lo que se ha denominado gasto social. Es decir, para que haya muchas políticas sociales en un país, y éstas sean efectivas, los poderes públicos deberán invertir en la puesta en marcha de las mismas, y crear cuantas iniciativas sean necesarias para cubrir las necesidades de sus ciudadanos. Por tanto, el aumento de las necesidades determina la expansión de la producción, y logra aumentar el papel de la Política Social, al haber más recursos para distribuir y crear más posibilidades de llevar a cabo unos planes asentados en formar una sociedad más integrada por la expansión de la solidaridad.

Igualmente, en muchas ocasiones los ciudadanos deben participar económicamente en estas políticas sociales, a través de los impuestos, con el fin de incrementar el gasto social. Pero hay que tener en cuenta que no todos contribuyen financieramente en la misma cuantía, sino que lo hacen en función de sus rentas personales y de su trabajo; de acuerdo, por tanto, con sus capacidades económicas.

Expuesto todo lo anterior, una definición de la política social sería aquélla en la que es considerada como el instrumento

24 El tránsito del estado liberal al estado social es contemplado por J. MARTÍNEZ DE PISÓN: *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 23- 35.

que utilizan los poderes públicos de un Estado intervencionista para cubrir las necesidades sociales y básicas de los individuos, concretadas en derechos sociales. De no delimitar de esta forma el contenido del calificativo “social”, nos encontraríamos ante un calificativo vacío, al entender que social sería todo aquello que afecte a la sociedad. Por lo tanto, y teniendo en cuenta que los poderes públicos están en cualquier sociedad, y que lógicamente elaboran políticas para los sujetos que están en este ámbito, cualquier iniciativa pública podría ser tildada de social.

Estas actuaciones se llevan a cabo con el objetivo de conseguir una redistribución de la renta y una igualdad entre los individuos que componen la sociedad. El Estado asume así un papel recaudador y redistribuidor antes desconocido, consiguiendo un importante grado de equiparación social. Por ello, en la base de este tipo de políticas está la solidaridad entre los individuos, ya que éstas no serían viables si no se permite que los más necesitados accedan a prestaciones y servicios básicos sufragados por los más pudientes. En definitiva, podemos decir que la política social es prioritariamente un mecanismo de integración y cohesión social que tiene como objetivo básico la consecución de la igualdad.

Sin embargo, estas apreciaciones no pueden llevar a una conclusión desacertada. La política social no es algo creado para unos determinados ciudadanos que sufren unas concretas situaciones adversas, sino para la población en su conjunto. Por ello no puede entenderse por política social aquella que exclusivamente va dirigida a las clases económicas más débiles, si bien estas medidas forman parte de ella. Por ejemplo, una política social de protección a la familia no sólo va destinada a aquéllas que menos recursos económicos tienen, sino a todas ellas, aunque eso no impida que las más débiles económicamente obtengan mayores ventajas en un adecuado cumplimiento de la protección que exigen los derechos sociales.

Por ello, y como existen individuos y grupos sociales más necesitados que otros, la política social concentrará sus esfuerzos inmediatos sobre los estratos inferiores de la sociedad, pero también extenderá su influencia al resto, para conseguir la estabilidad de toda la población, y evitar la marginación en cualquiera de sus formas. De hecho, las situaciones de desigualdad entre clases sociales que en los últimos años se están produciendo, sobre todo por la existencia de individuos en riesgo de exclusión social, ha supuesto que la mayoría de las recientes actuaciones públicas se hayan concentrado en conseguir la igualdad con el resto de estos colectivos.

Entre los factores que han llevado a estas desigualdades sociales han jugado un papel muy importante tanto el fracaso en el proceso de inserción socioeconómica, como los límites en los sistemas de protección social. Así, no sólo por la situación de hecho, sino también por las recomendaciones de la UE, se ha llegado a lo que ha sido tildado como “asistencialización”²⁵ de las políticas sociales, al ir dirigidas a capas sociales muy desfavorecidas.

En el ámbito europeo, un ejemplo de nuevos objetivos marcados en el ámbito de la UE se produjo en el Consejo Europeo de Lisboa. Allí los Estados miembros hicieron hincapié en la necesidad de modernizar el modelo social europeo y desarrollar un Estado de Bienestar activo. Las conclusiones de dicha Cumbre conceden una gran importancia a la integración social y a la necesidad de que la UE sea más activa en este campo, centrándose en aspectos tales como la Inclusión social y la lucha contra la pobreza.

25 M^a R. MARTÍNEZ BARROSO: “La asistencialización de la protección social”, *TS*, nº 169, 2005, p. 9-16, pone de manifiesto la aparición de nuevas políticas sociales en el ámbito de la protección social debido a la pobreza y a la marginación social. Así, aunque esta autora se refiere a las actuaciones que se dan o bien en la Seguridad Social o en la Asistencia Social, lo cierto es que este calificativo podría ser utilizado para el conjunto de las actuaciones públicas creadas en este sentido. De forma más completa, *vid.* L. MORENO: *Ciudadanos precarios: la última red de protección social*, Ariel, Barcelona, 2000.

Posteriormente, la Cumbre de Niza asume el compromiso de poner en marcha el método abierto de coordinación, como metodología fundamental de la estrategia europea de lucha contra la exclusión, y fija los objetivos de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social de todos los países miembros.

De forma más reciente, la Estrategia europea 2020: la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y la ocupación, establece como uno de sus objetivos prioritarios: “reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social”, lo que implica la obligación de los países miembros de poner en marcha las políticas sociales necesarias para que se produzca la inclusión social, y por lo tanto, que las capas más desfavorecidas de la sociedad se alejen de la pobreza. La actuación de los servicios sociales, y por ende de los profesionales del Trabajo social debe ser fundamental en la puesta en marcha de estas políticas y en el desarrollo de las mismas²⁶.

Por ello, será necesario seguir apostando por políticas sociales universalistas que consigan la integración política, social y económica de los individuos, pues en definitiva el fin último será la paz social. Así, existen corrientes que defienden la desaparición del Estado intervencionista, en su máxima representación como el denominado del Bienestar, en esta etapa de globalización, y su apuesta por las tesis liberales²⁷ por considerar que es un obstáculo al desarrollo del libre mercado, desde aquí se aboga por el mantenimiento de éste como garantía de procesos sociales abiertos a la intervención y al

26 De forma premonitoria ya apuntaba en esa línea: AA. VV: *Política social y trabajo social*, Alianza, 2009. De forma más reciente, N. DE LA RED Y C. BARRANCO EXPÓSITO: “Trabajo Social y participación em las políticas sociales”, *Azarbe*, nº 3, 2014, p. 39-45.

27 KUZNETSOV, M.: “The liberal state and the liberal government: modern aspect of Society management”: *Revista de Ciencias Humanas y sociales*, nº extra 27, 2020.

debate colectivo, donde los sujetos tendrán supremacía sobre los asuntos económicos²⁸.

Sin embargo, esta fórmula institucional que discurre después de la 2ª Guerra Mundial, debe adaptarse a las nuevas necesidades y buscar su satisfacción para así conseguir un Estado del Bienestar universalista²⁹, que no sólo se encargue de desarrollar los derechos sociales, sino también de conseguir la integración de todos los individuos³⁰.

Modelos de Política Social

Como ya ha quedado patente, para que exista este tipo de intervención pública es necesaria la existencia de un Estado social, que podrá adquirir distintas fórmulas políticas. Pero eso no significa que estas actuaciones públicas sean homogéneas, y que una vez dándose los elementos necesarios que den origen a las mismas, éstas se desarrollarán de igual manera. En la práctica nos encontramos con lo que ha denominado la doctrina más cualificada “modelos de Política Social”.

No existe una clasificación única de esta realidad, sino que dependiendo de los autores que se elijan, nos encontraremos con un amplio abanico. Sin embargo, y dado el enfoque de este estudio, hemos optado por aquélla que realiza DONATI, estableciendo cuatro formas de entenderla.

28 Sobre los planteamientos de estas intervenciones públicas en este nuevo contexto *vid.* G. RODRÍGUEZ CABRERO: «Los retos de la política social en la era de la globalización», en AA. VV: *La sociedad: teoría e investigación empírica. Libro homenaje al profesor Jiménez Blanco*, CIS, Madrid, 2002, p. 507- 540. De forma más reciente, AA. VV: *Políticas públicas y sociales: globalización, desigualdad y nuevas insurgencias*, Universidad de Zaragoza, 2017.

29 AA. VV: *Manual del estado de bienestar y las políticas sociales*, Huygens, 2018.

30 AA. VV: *Políticas de igualdad de género e integración en Europa y América Latina*, Aranzadi, 2017.

Un primer modelo sería el que considera la política social *como caridad*. Estaríamos hablando de los orígenes de la Política Social, y que ya han sido referidos cuando hablábamos de la Beneficencia. En estos casos, no sólo los poderes públicos, sino también ciertas clases sociales llevan a cabo intervenciones para ayudar a individuos sumidos en la pobreza y la indigencia. Existe un fuerte componente de carácter humanitario, de los elementos mejor situados de la sociedad respecto de aquellos en una clara desventaja social y económica.

Existe asimismo un modelo que entiende la Política Social como *garantía del control social*. En este caso se define a estas actuaciones por el fin que se persigue: la paz social. Para defender este modelo hay que entender que estamos en una sociedad en la que existen grandes diferencias entre clases sociales. Por un lado, tenemos un colectivo que ocupa un lugar privilegiado, tanto a nivel económico como político, y tienen cubiertas todas sus necesidades. Por otro lado, nos encontramos con sectores de población desfavorecidos, con carencias, que, ante esta situación podrían provocar una rebelión social. En este contexto, el Estado, mediante la Política Social, cubre las necesidades mínimas de ese colectivo menos favorecido, que atenúan las posibilidades de revolución, a la vez que permiten esa tranquilidad o paz social para los ciudadanos mejor situados. De esta forma se pone freno al conflicto social, canalizados estos límites mediante la intervención pública. Se trata pues de un mecanismo integrador de los conflictos sociales.

Un tercer modelo establece que la Política Social es *un mecanismo de reproducción social*. De esta forma se trata de conseguir igualdad de condiciones de vida para todos los sujetos de la población. En este caso, los poderes públicos mediante este instrumento darán a todos los individuos de la sociedad el mismo nivel de vida, con independencia de su situación inicial.

Por último, y el más acorde con este trabajo, y sobre todo, con el contexto social vigente, es el modelo que entiende la po-

lítica social *como la realización de un derecho de ciudadanía*. En estos casos salimos de la esfera de lo económico, que es la que puede derivar de las anteriores concepciones, para instalarnos en un concepto mucho más amplio: el derecho de ciudadanía. Aquí existen implicaciones de muy diversa índole: económicas, sociales, políticas. De hecho, la cobertura de la política social en este modelo implica que estemos ante actuaciones diversas que intentarán cubrir las carencias de los ciudadanos en cualquiera de los ámbitos de su vida. En estos casos, la misión de los poderes públicos, y por ende, de la política social, debe ser tildada de pluridisciplinar.

Todo lo expuesto hace entender que deberán existir diferentes políticas sociales en función de cuál sea la necesidad a cubrir, y el desarrollo del derecho social que se pretenda. Son las denominadas políticas sectoriales o específicas. De todas ellas, nos interesan aquéllas que son denominadas de protección social.

En cuanto a la protección social sería el conjunto de actuaciones públicas, que provienen de diversas Administraciones, cuyo objetivo es la cobertura de necesidades sociales de los ciudadanos (vivienda, sanidad, educación, pensiones, servicios sociales), mediante subvenciones en metálico y en servicios. Estamos ante una de las políticas públicas que tienen mayor relevancia, sobre todo por la incidencia en el número de individuos afectados.

Si bien en un primer momento estas políticas de protección social eran entendidas como aquellas que nacían como respuesta a los conflictos que generaba el capitalismo, esta idea debe ser desterrada. El desarrollo de las sociedades, con el consiguiente incremento de las necesidades de los individuos que deben ser satisfechas por los poderes públicos, ha hecho que ese concepto quiebre. A partir de ahora, las políticas de protección social persiguen la obtención de un verdadero derecho de ciudadanía de los individuos, en el que los servicios sociales se erigen como uno de los elementos principales.

A modo de conclusión

Queda patente en lo aquí expuesto que las políticas sociales son un elemento fundamental de los Estados sociales, y del Estado del Bienestar en la cobertura de las necesidades sociales de los individuos. Esto permitirá que haya una sociedad más equitativa, más justa y más igual.

Por ello, esas necesidades concretadas en los derechos sociales que contemplan los ordenamientos jurídicos exigen actuaciones concretas de política social, lo que implica la necesidad de un fuerte gasto social y la corresponsabilidad de los ciudadanos en la financiación de esas políticas.

Para conseguir el equilibrio de la sociedad a través de esta vía, los servicios sociales se convierten en una de las piezas fundamentales de las políticas de protección social.

Referencias

AA. VV. **Política social y trabajo social**, Alianza, 2009.

AA. VV. **Lecciones sobre Estado social y Derechos sociales**, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

AA. VV. **Políticas públicas y sociales: globalización, desigualdad y nuevas insurgências**, Universidad de Zaragoza, 2017.

AA. VV. **Políticas de igualdad de género e integración en Europa y América Latina**, Aranzadi, 2017.

AA. VV. **Manual del estado de bienestar y las políticas sociales**, Huygens, 2018.

ARENAS MARTÍNEZ, M. ¿Usuarios o ciudadanos? Intervención y participación en las políticas y servicios sociales, **Comunitania: Revista internacional de trabajo social y ciencias sociales**, Nº. 11, 2016.

DE LA RED, Natividad y BARRANCO EXPÓSITO, Carmen. **“Trabajo Social y participación em las políticas sociales”**, *Azarbe*, nº 3, 2014.

DE VICENTE PACHÉS, F. **Asistencia Social y Servicios Sociales. Régimen de distribución de competencias**, Publicaciones del Senado, Madrid, 2003.

ESPING- ANDERSEN, G. **Los tres mundos del Estado de bienestar**, Alfons el Magnanim- IVEI, Valencia, 1990.

KUZNETSOV, M. “The liberal state and the liberal government: modern aspect of Society management”: **Revista de Ciencias Humanas y sociales**, nº extra 27, 2020.

MARTÍNEZ BARROSO, R. **La asistencialización de la protección social**, *TS*, nº 169, 2005.

MARTÍNEZ DE PISÓN, J. **Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales**, Tecnos, Madrid, 1998.

MARTÍNEZ ROMÁN, Asunción. “Trabajadores sociales influyendo en las políticas sociales”, **Servicios sociales y política social**, Nº. 100, 2012 (Ejemplar dedicado a: Intervención Social).

MARTINEZ SOTO, A. “La protección social en la época liberal: de la beneficencia a la previsión social (1820-1908)” **Areas: revista internacional de ciencias sociales**, Nº 37, 2018 (Ejemplar dedicado a: Las transformaciones económicas de la revolución liberal en España (1808-1874)).

MORENO, L. **Ciudadanos precarios: la última red de protección social**, Ariel, Barcelona, 2000.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. Los retos de la política social en la era de la globalización, en AA. VV: **La sociedad: teoría e investigación empírica. Libro homenaje al profesor Jiménez Blanco**, CIS, Madrid, 2002.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. **El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos**, Ed. Fundamentos, Madrid, 2004.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. “Tendencias recientes em la protección social de la dependência em la Unión Europea”, **Documentación Laboral**, nº 77, 2015.

MATRIMONIO INFANTIL, TEMPRANO Y FORZOSO Y ROL DE ESTADO E INSTITUCIONES PARA LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y LAS ADOLESCENTES. EL CASO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, MÉXICO

Alice Binazzi

Introducción

El proceso para el reconocimiento y la ratificación, por parte de los Estados, de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia, a nivel internacional, ha sido un camino largo. Actualmente, se evidencia el desafío de avanzar en la *era de la implementación*, que ha desvelado un desfase importante para el logro de la *igualdad de género* y la salvaguarda de los *derechos de las niñas y las adolescentes*, particularmente desventajadas, con respecto al grupo social de la infancia y la adolescencia (PINHEIRO y NACIONES UNIDAS, 2006; HODGKIN y NEWELL, 2002).

En el marco de los estándares jurídicos internacionales para la tutela de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia y de los principios rectores de su piedra angular, la *Convención sobre los Derechos del Niño/a* (UNCRC/CDN, 1989), el fenómeno del matrimonio infantil temprano y forzado ha sido reconocido como una “práctica nociva” que afecta gravemente a los derechos de las niñas y las adolescentes a la salud, desarrollo integral, participación y libres elecciones para su futuro.

América Latina y el Caribe, actualmente, es la única Región, en el mundo, en la que estas uniones no han disminuido,

situándose con solo un 5% menos en comparación con Asia del Sur, según datos de UNICEF.

El presente capítulo aborda el tema del matrimonio infantil, analizando este fenómeno a nivel internacional y regional. Sucesivamente, profundizaremos en el *Caso del Estado de Aguascalientes*, México, resultado emblemático, con respecto al papel de Estado e instituciones para la erradicación de esta “práctica nociva”, también priorizada en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* a su ODS5 sobre el género (PICORNELL-LUCAS, BINAZZI DANIEL, y HERRERA VILLORIA, 2020).

Notas metodológicas

El capítulo se fundamenta en nuestros trabajos de investigación y de campo etnográficos anteriores, en América Latina y el Caribe (BINAZZI, 2019c; 2019a), al igual que en nuestra experiencia profesional con organizaciones internacionales gubernamentales comprometidas con los derechos de infancia. Nuestra participación en proyectos europeos de investigación académica internacional ha profundizado en el tema de la igualdad de género y la diversidad (BINAZZI, 2019b; 2016).

Cabe evidenciar el Proyecto Intercontinental IRSES M. Curie, Europa-América Latina *GenderCit (Gender and Citizenship, 2013-2017)*, co-financiado por la Comisión Europea, coordinado por la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España, y su Proyecto gemelo *GOV.DIV. (Multilevel Governance of Cultural Diversity, 2014-2018)*, liderado por la Universidad de Minho, Portugal. En este marco, nuestra investigación en el terreno se ha desarrollado en Centroamérica, en 2016 y 2017.

Nuestra postura se sitúa en la *antropología reflexivo-interpretativa* contemporánea (OLIVIER DE SARDAN, 2008; MILLER, 2014; HERZFELD, 2001), cuya perspectiva teórica aborda *las culturas*, como *redes de significados*, que tienen que interpretarse a partir del pensamiento de las personas que forman parte de dichas

culturas, de sus ideas y de lo que resulta importante para ellas (Hannerz, 1998). La *especificidad de la antropología* es su *trabajo de campo* (OLIVIER DE SARDAN, 2008; CLIFFORD y MARCUS, 2005; ROSALDO, 2000), aunque ésta no se agota con su investigación en el terreno: *hay un trabajo teórico y preparatorio, antes, y una reflexión interpretativa, posterior a ello* (BINAZZI, 2019c).

El concepto de *antropología de la implementación* de los estándares jurídicos internacionales de los derechos humanos (BINAZZI, 2019c), con perspectiva de género (CARIÑO TRUJILLO, 2013), desarrollado por esta autora, se fundamenta en la idea de que es posible contribuir a la implementación de los derechos de infancia por medio de la antropología (BREDA, 2019), del trabajo de campo etnográfico y desde la perspectiva de género. Es una antropología que pretende reflexionar sobre lo que se interpone en el discurso institucional para los derechos y la implementación local, para volver visibles los *flujos de significados* que influyen en las prioridades de la agenda política, al igual que, en la vida cotidiana de las personas, familia y sociedad (BINAZZI, 2019c).

Por lo que atañe al lenguaje utilizado en este capítulo, cabe destacar que se ha cuidado la redacción de un lenguaje no sexista, optando por el masculino genérico sólo en aquellos casos en los que no ha sido posible sustituirlo por una alternativa inclusiva de ambos géneros.

Matrimonio infantil, temprano y forzado

El matrimonio infantil se define como la unión conyugal, legal o de hecho, en la que uno de los cónyuges es menor de 18 años, en consecuencia y según la Convención sobre los Derechos del Niño/a (UNCRC/CDN, 1989) es niña o niño. Este fenómeno afecta de manera particular a las niñas, ya que resultan ser, en su gran mayoría, las que se encuentran en la minoría de edad a la hora de casarse o unirse (BINAZZI, 2019b).

Actualmente, en el mundo, y según los datos de ONU Mujeres (2017), casi 750 millones de chicas hoy supervivientes se casaron antes de sus 18 años y más de 1 de cada 3 se casaron antes de los 15 años (Plan Internacional Oficina de República Dominicana, Marzo de 2017). Consuetudinariamente, se acostumbra a considerar al matrimonio infantil como una prerrogativa de “otros” contextos, de costumbres culturales y religiosas muy distintas y relacionadas con determinadas áreas del mundo, a modo de ejemplo, el África subsahariana o el Asia meridional. Sin embargo, este fenómeno también atañe a América Latina y el Caribe (GREENE, LAURO y TAYLOR, 2015; PIMENTEL, 2015).

Concretamente, un comunicado de prensa de la Oficina UNICEF de América Latina y el Caribe ha destacado que ésta es la única Región en la que el *matrimonio infantil y las uniones tempranas no han disminuido en los últimos diez años*, manteniéndose alrededor del 25%, mientras que en otras áreas del mundo ha disminuido significativamente, especialmente en la misma Asia meridional, donde los matrimonios infantiles y las uniones tempranas *han bajado del 50% al 30% durante la misma década* (UNICEF LAC, 6 de abril de 2018). En consecuencia, en Asia meridional, actualmente, la implementación está logrando aciertos importantes, tanto que se diferencia de Latinoamérica y el Caribe, según los datos de UNICEF, solamente en un 5% más de uniones y además con tendencia a la baja.

Es importante aquí remitirse a estudios regionales y locales que, haciendo hincapié sobre los datos del BID, han evidenciado que sí hay matrimonio infantil en América Latina y el Caribe (GREEN, LAURO y TAYLOR, 2015) y que el fenómeno queda todavía invisibilizado, porque es ocultado por el prejuicio anteriormente mencionado. Además, los estudios regionales feministas han puesto de manifiesto que las víctimas del matrimonio infantil son, en su mayoría, las niñas y las adolescentes, ya que son muchos los matrimonios en los que el hombre es mayor de edad.

El fenómeno del matrimonio infantil en América Latina y el Caribe

Cabe proporcionar unos datos cuantitativos de investigaciones regionales y locales para evidenciar y contextualizar la existencia de este fenómeno también en el contexto latinoamericano.

Estudios regionales han destacado la presencia amplia del matrimonio infantil en América Latina y el Caribe, resultando que el 29% de las menores de 18 años están casadas o en unión de hecho, inclusive con hombres mayores de edad, y con mayor evidencia en la República Dominicana (41%), Nicaragua (41%), Brasil (36%) y Honduras (34%) (Plan International, 2017; Greene, Lauro y Taylor, 2015). Datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) colocan a la República Dominicana, junto con Nicaragua, en el primer lugar en la Región, con respecto a este fenómeno, destacando que el 41% supera considerablemente el promedio regional del 29% de los matrimonios infantiles. La ONG *Colectiva Mujer y Salud* de la República Dominicana, por medio de su *Observatorio de Ejercicio Ciudadano de las Mujeres*, resalta que en el matrimonio infantil es habitual que las niñas dominicanas tengan como parejas a hombres de mayor edad y, ya a partir de 2014, ENHOGAR (Encuesta Nacional de Hogares de la Oficina Nacional de Estadística), de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), evidenciaba que el marido del 24% de las mujeres jóvenes unidas o casadas las supera en 10 años o más de edad.

El 6 de enero de 2021, el nuevo Presidente de la República Dominicana Abinader (Binazzi y Daniel, 2020) ha promulgado la nueva Ley 1-21 que modifica las disposiciones anteriores y quiere eliminar, en el marco del compromiso global de la lucha contra la violencia de género y la implementación de los estándares internacionales de referencia, el matrimonio infantil. Esta Ley establece que las personas menores de 18 años no podrán contraer

matrimonio *en ninguna circunstancia* (Art. 4). Consecuentemente, al reafirmar la mayoría de edad como requisito para casarse, se elimina definitivamente la “cláusula de exclusión”. Sin embargo, es interesante observar que estadísticas ministeriales anteriores destacaban que dos de cada tres uniones maritales en el país son de hecho y no formales y que esta proporción es mucho más alta entre los sectores de bajos ingresos, a los que corresponde la gran mayoría de los matrimonios o uniones de las menores de edad.

El fenómeno del matrimonio infantil temprano y forzado, además de perjudicar el respeto del principio rector *de no discriminación* (Art.2, CDN), a raíz de la discriminación de género, afecta directamente al derecho *a la vida y al desarrollo integral* de la infancia y la adolescencia (Art. 6, CDN), ya que pone en riesgo ambos derechos, el de la madre-niña y el del recién nacido. Desde la *Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijín*, de 1995, en adelante, se ha evidenciado claramente el alto riesgo de muerte para la madre-niña o adolescente debido a que la maternidad infantil conlleva complicaciones graves durante el embarazo y a la hora de dar a luz. A partir de este evento mundial, e hito de la investigación internacional para el logro de la igualdad de género, los estudios internacionales han coincidido en que los hijos/as de madres adolescentes, y hasta niñas, muestran un nivel más alto de morbilidad y mortalidad. A nivel mundial, el embarazo adolescente y las complicaciones del parto representan la segunda causa de muerte para las niñas de 15-19 años, mientras que las menores de 15 años tienen cinco veces más probabilidad de muerte que las que tienen más de 20 años³¹.

En la República Dominicana, según ENDESA, el grupo de las adolescentes entre 15 y 19 años es el que presenta los mayores índices de violencia física, sexual o emocional por parte de sus maridos. Las asimetrías de poder, por la diversidad de edad y de género, determinan, para estas adolescentes, una mayor

31 Fuente: ONU Mujeres, UNICEF, WHO.

exposición a la violencia de género, por el predominio de los comportamientos violentos y controladores del marido, a lo que se suma el retraso o el abandono escolar y las limitaciones en la movilidad y la participación ciudadana.

El matrimonio infantil es, al mismo tiempo, consecuencia y causa de embarazos precoces e incrementa, de hecho, el número de años de fecundidad y, consecuentemente, la probabilidad de tener más hijos/as, en edad temprana, aumentando el riesgo para la salud de la niña-madre. El grupo social de las adolescentes dominicanas, de acuerdo con los datos de ENDESA, presenta la tasa más baja en el uso de anticonceptivos y conlleva que, por las asimetrías de poder en las relaciones con la pareja adulta, las niñas aumentan su riesgo de contraer el VIH, al reducir su capacidad de negociar el uso del preservativo, no conocer el historial sexual de su marido, no tener acceso a preservativos y no estar lo suficientemente informadas. Consecuentemente, las jóvenes de 15-24 años, alguna vez casadas o unidas, manifiestan la mayor prevalencia de VIH en el país³².

Tal como evidencian estudios regionales y locales, el matrimonio – en contextos desaventajados – representa, en la visión local, tanto una expresión de empoderamiento para las adolescentes, como una vía de escape de un contexto familiar violento (BINAZZI, 2019c; 2019a).

Desde la perspectiva antropológica y de los estudios de género, consideramos primordial destacar el papel relevante de los estereotipos de género locales, que exaltan la maternidad como logro femenino por excelencia, aún más, dentro de una pareja establecida. La existencia de una pareja establecida contribuye a la legitimación y aceptación social del matrimonio infantil también. Según datos de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), los embarazos adolescentes aparecen, frecuentemente, como “deseados” por las niñas y su entorno familiar y social.

32 Fuente de datos: ONE, 2012.

Sin embargo, ello remite directamente a la temática de las *preferencias adaptativas* (PEREIRA, 2007) y de la *violencia estructural* (FARMER, 2003), analizadas por la investigación internacional, en particular, con respecto a los derechos de las mujeres y de las niñas en el Sur del mundo; aunque no solamente, al igual que, para la planificación de políticas sociales eficaces, que tengan en la debida cuenta los sesgos que puedan generarse, al no analizar previamente estos aspectos del contexto local de intervención.

Estudios locales relatan que las adolescentes con bajos niveles educativos son seis veces más propensas a quedar embarazadas que las de niveles educativos más altos; lo que evidencia como causas principales del matrimonio infantil, la falta de oportunidades educativas y laborales para las niñas pobres, que ven la unión marital como su mejor opción para salir de la pobreza y, frecuentemente, de la violencia intrafamiliar. Dicha unión se realiza, más probablemente, con hombres de mucha más edad, por su mayor disponibilidad de recursos económicos. Las familias juegan un papel fundamental en el matrimonio infantil, apoyando y favoreciendo las uniones infantiles o tempranas y forzosas, como estrategia de supervivencia familiar y oportunidad para aliviar las dificultades económicas del hogar (BINAZZI, 2019c; 2019a, 2016). Los embarazos precoces ocurren también de manera accidental, por falta de información, pero resultan determinantes para “impulsar” a la niña y adolescente hacia una unión temprana y no deseada.

En el contexto local estudiado, los embarazos son, a menudo, el resultado de la violencia contra las niñas y las adolescentes, incluso la intrafamiliar, del acoso sexual y de la explotación en el trabajo doméstico en hogares de terceros. Nuestros trabajos anteriores (Binazzi, 2016) han identificado la práctica local de otorgar “custodias” de niñas, con cierta facilidad, por el aval de abogados sin escrúpulos, a sujetos adultos – inclusive a extranjeros residentes localmente – y sin mecanismos de control. Esta práctica pone a las niñas y adolescentes en un gran riesgo, a raíz

de la violencia de género, las uniones tempranas y la explotación en la prostitución local y/o en la del turismo internacional, en los destinos vacacionales.

La cultura de la tolerancia local hacia los fenómenos de violencia contra las niñas se fundamenta en esquemas de género (MONREAL GIMENO y MARTÍNEZ FERRER, 2010) y estereotipos (BINAZZI, 2019c; 2019a) que cosifican, también sexualmente, a estas menores de edad, convirtiéndolas en mercancía para hombres más viejos y ricos (BINAZZI, 2019c; 2019b). Esta grave violación de los derechos de las niñas y adolescentes produce múltiples consecuencias, por afectar seriamente a su salud y limitar su potencial de desarrollo integral.

En el contexto dominicano existe preocupación frente a los altos índices de embarazo adolescente, mientras se permanece indiferente ante el fenómeno del matrimonio infantil. En otras palabras, esta práctica nociva, legitimada por el contexto local, parece no estar puesta directamente en relación con el fenómeno de los embarazos precoces y sus consecuencias negativas sobre la salud materno-infantil. Desde la perspectiva del desarrollo local, el matrimonio infantil alimenta el círculo negativo de la pobreza, es decir que, además de ser la pobreza una causa principal, de raíz, contribuye también a perpetuarla, al seguir reproduciendo, intergeneracionalmente, las asimetrías de poder y la exclusión. Cabe subrayar que el embarazo adolescente es la segunda causa de deserción escolar en la República Dominicana, según la ONE. La niña que abandona la escuela para ejercer su rol de esposa y madre, tiene escasas posibilidad de tener una propia autonomía económica y pasa a depender del esposo. En el caso de quedarse sola, tendrá menos posibilidades de inserción laboral y con remuneraciones menores, lo que perpetuará la pobreza de la mujer y de sus hijos/as.

A partir de los antiguos Objetivos del Milenio (ODM) y también por el renovado compromiso de la Agenda 2030 (2015) y sus Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), el matrimo-

nio infantil ha sido identificado como una *práctica nociva* que impide alcanzar la igualdad de género, el empoderamiento de la niña y el de la futura mujer, siendo perjudicado su desarrollo (BINAZZI, 2018). Es un fenómeno que transversalmente obstaculiza la erradicación del hambre, el logro de la educación primaria universal, la reducción de la mortalidad y morbilidad materno-infantil, la erradicación de VIH.

Hay que poner de relieve la importancia del debate, en curso, sobre el matrimonio infantil en el mundo y en distintos países de Latinoamérica y el Caribe; también, por el rol cada vez más activo del Estado y otras instituciones con este fin. Estados de la Región se han sumado al compromiso global para la erradicación de la violencia de género y las prácticas nocivas contra las niñas y las adolescentes, puntos fundamentales del ODS 5 sobre género de la Agenda 2030 (BINAZZI, 2018), promulgando nuevas leyes y proyectos de ley para que se eleve a los 18 años la edad mínima para el matrimonio y “sin cláusula de excepción”, tal como lo ha establecido recientemente la República Dominicana. Sin embargo, la eliminación de esta cláusula de excepción, – que junto con el consentimiento parental – deja un margen discrecional al juez para autorizar el eventual matrimonio con un/a menor de edad o entre menores de edad, que sigue siendo fuente de debates intensos a nivel legislativo y en distintos contextos.

Más allá de las cuestiones meramente jurídicas, se desvela la resistencia de los significados culturales de las fuerzas conservadoras, incluso en las instituciones, de patrones patriarcales y actitudes paternalistas del contexto local, frente al surgimiento de significados distintos, sostenidos por las fuerzas innovadoras y a favor del cambio social. El proceso actualmente en curso en Centroamérica quiere cumplir con una correcta implementación de los derechos, por medio de una adecuación de la legislación nacional a los estándares jurídicos para los derechos de infancia y adolescencia, *en primis*, la CDN, recordamos, ratificada por todos los países del mundo (excepto EEUU).

Matrimonio infantil, temprano y/o forzado en México

En México la figura del matrimonio está regulada en los Códigos Civiles Federales y los Códigos Civiles estatales. Al expedirse, en el 2014, la *Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, con la edad mínima de 18 años para contraer matrimonio, sin cláusula de exclusión, se ha buscado establecer esta disposición también en las leyes de las entidades federativas o estados. El artículo de la Ley General de referencia ha sido utilizado como “punta de lanza” para impulsar la adecuación de los Códigos Civiles Estatales, con el objetivo de que se establezca el estándar de la mayoría de edad para contraer matrimonio, salvaguardando los derechos de las niñas. A pesar de este esfuerzo regulador procedente del “centro”, es decir, de las instituciones jurídicas capitaleñas del Estado mexicano, muchos estados mexicanos no han adoptado todavía esta medida de prevención y protección o solo en parte, dejando vigente la tan debatida “cláusula de exclusión”, que otorga a progenitores y jueces la facultad discrecional del consentimiento para que la menor de edad contraiga matrimonio, incluso en caso de haber sido víctima de violencia. Es precisamente éste un punto clave que deja espacio a la impunidad de los adultos perpetradores, en caso de violencia contra una niña o adolescente.

Analizando los Códigos Penales estatales, se evidencia que el sexo con adolescentes, forzado o consentido bajo engaños, se castiga con la cárcel. Si el adulto es una figura de autoridad gubernamental, escolar o religiosa, la pena es mayor. Sin embargo, hay estados mexicanos que dejan sin condena al adulto perpetrador en el caso en que se case con la niña-víctima (ALTAMIRANO, 2016). El delito de “estupro” – aquí entendido como “sexo con adolescente” – está tipificado, en algunos estados, como la cópula con “una mujer” menor de 18 años, “casta y honesta” o “que vive honestamente”. Este lenguaje patriarcal atribuye una evaluación moral, violentamente

machista y retrograda de la conducta de la niña-adolescente. Además, la “evaluación de la conducta” de una menor de edad resulta muy discrecional para definir, inclusive susceptible de consideraciones estereotipadas, lo que puede dejar a la víctima como desprotegida, en caso de haber sido evaluada “no casta y/o no honesta”.

Nos importa aquí destacar, antropológicamente hablando, que, localmente, el término “mujer” va sustituyendo frecuentemente al de “niña” o “adolescente”. En una cultura patriarcal, fuertemente machista, el mensaje subliminal que se transmite es el que tiende a asociar la niña-adolescente a la mujer adulta y, en consecuencia, introducir el estereotipo de la supuesta “adelantada madurez”, y también sexual, independientemente de la minoría de edad que exige una salvaguarda peculiar de sus derechos. En estos casos se observa una visión de la sexualidad, por parte de los adultos, que, a menudo, transfiere y atribuye estereotipos, discriminaciones y distorsiones a las niñas y a las adolescentes. La representación de la sexualidad que se pretende atribuir a las niñas y adolescentes no corresponde a la de su edad, que, a menudo, confunde, por parte de los adultos, la exploración del mundo exterior de su edad, con la intención de seducción y la supuesta “propensión” a relaciones sexuales de la niña con adultos. A menudo, los adultos lo argumentan con una supuesta temprana “madurez” sexual y “adelantada” de la menor de edad. Ello se aduce frecuentemente como “justificación” en las situaciones de acoso sexual y de explotación sexual en la prostitución y en viajes y turismo internacional sexual.

La ex fiscal de Chihuahua ha destacado que, en su experiencia de jueza, la mayoría de los casos de “matrimonios reparadores” del abuso sexual terminan en un divorcio casi inmediato. Los adultos perpetradores viven con las víctimas un mes y luego desaparecen y las abandonan (ALTAMIRANO, 2016). Esta experta explica que el matrimonio como indulto se otorga

como forma de compensación para la víctima, en contextos en los que la preocupación por el honor de la niña-adolescente prevalece sobre sus derechos y la familia cree que el matrimonio puede reparar esa mancha para el honor de su hija.

Es posible observar que la articulación del sistema federal mexicano no logra definir un parámetro común en un tema de interés nacional tan crucial, como la protección de los derechos fundamentales de las niñas y las adolescentes. De hecho, las desigualdades perviven, a partir de la existencia de normas y cláusulas diferentes en distintos Estados que no cumplen con los estándares internacionales ratificados e impulsados, a nivel nacional, por el Gobierno federal. El rasgo machista de estas leyes perpetúa la reproducción del sistema patriarcal, que opone resistencia a la nueva corriente institucional que fomenta el cambio social, el respeto y la implementación de los derechos humanos de la infancia y adolescencia y la erradicación de la violencia de género contra las niñas. La falta de implementación de los estándares jurídicos internacionales ratificados se produce principalmente por el marco jurídico-político que, a nivel periférico y estatal, no parece asumir el compromiso para la *prevención, protección y persecución* de los perpetradores de violencia de género contra niñas y mujeres. Es patente que, sin persecución de los perpetradores ni compensación para las víctimas, la *prevención y protección* no resultarían eficaces.

Para concluir, el mantenimiento de la “cláusula de exclusión”, en el contexto mexicano, se refleja negativamente tanto en la implementación de políticas públicas de prevención – que no pueden fundamentarse en meras medidas disuasivas para adultos perpetradores o potenciales, siendo ellos conscientes del margen de impunidad existente – como en las de protección, al quedar las víctimas aún más desprotegidas, como consecuencia del matrimonio-indulto para los adultos perpetradores. El círculo negativo de violencia e impunidad, al no interrumpirse, sigue re-produciendo violencia y discriminación.

Federalismo, legislación e implementación

A continuación, vamos introduciendo una reflexión sobre la organización política de México y como ésta influye sobre la implementación de los derechos de la infancia y la adolescencia. Para analizar puntos críticos y discrepancias entre leyes e implementación desde el nivel central del país y lo que se desarrolla concretamente en los estados periféricos es preciso profundizar en la articulación del federalismo mexicano.

Adoptado en la Constitución de 1824, éste consiste en una división geográfica del país, mediante *estados* o *entidades federativas* y *municipios*. Por tanto, existen tres niveles de gobierno:

- **Federal.** Mantiene y controla la unidad de todo el país. Es el nivel gubernativo por medio del que se ejerce la soberanía nacional y la regulación de los estados;
- **Estatal.** Es el segundo nivel de gobierno. Es una delimitación territorial con autonomía política propia y con facultad de hacer sus propias leyes y reglamentos de índole social, política, económica y ambiental. Los estados de México son 32 en total, es decir, 31 Estados, a los que se suma la Ciudad de México (antiguo Distrito Federal, D.F.), que es, al mismo tiempo, ciudad y también estado mexicano;
- **Municipal.** Es el tercer nivel de gobierno. Rinde cuenta al estado al que pertenece, se encarga de inversiones en favor de su localidad y hace leyes específicas a nivel local. El Ayuntamiento ofrece los servicios básicos para sus ciudadanos.

Es menester evidenciar, tal como lo manifiesta Carbonell Sánchez (1998), que, aunque este modelo de estado se inspiró en la Constitución norteamericana, el federalismo de México no sirvió

para juntar realidades anteriores y “dispersas” territorialmente, sino para crear una descentralización dentro de un país tradicional y fuertemente centralista, legado de su pasado colonial. El federalismo reconoce la existencia de fuerzas distintas con respecto al poder central, con una autonomía jurídico-política que da lugar a una pluralidad de fuentes del derecho.

El aspecto que es preciso destacar, de acuerdo con la finalidad del trabajo que aquí nos ocupa, es el que se refiere a los posibles conflictos entre *derecho federal y local*. Ello plantearía una inconstitucionalidad competencial, no tanto a raíz de una “colisión” entre los dos derechos, sino por una “extensión indebida”, tal como la define Carbonell Sánchez en el estudio citado, ya que “entre legislación federal y local no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución” (Carbonell Sánchez, 1998:17). Consecuentemente, en caso de que se revele una aparente contradicción, ésta se resolverá por medio del órgano competente, es decir, la Suprema Corte de la Nación.

En el análisis del federalismo mexicano, resalta, por un lado, que esta forma de Estado es muy difícil de realizar. Por otro lado, parece ser la única opción para un espacio territorial enorme, con múltiples realidades étnicas y culturales. Concretamente, el sistema federal mexicano del periodo postrevolucionario parece haber fracasado, desde el punto de vista jurídico, por las múltiples reformas que han ido aumentando las facultades del gobierno federal, depauperando los gobiernos locales y, desde el punto de vista económico, porque las competencias otorgadas a los estados federados no han sido apoyadas con los correspondientes recursos financieros necesarios para implementar las atribuciones. En 1995, tanto los estados como los municipios tuvieron que contraer deudas con bancos privados nacionales, encontrándose con un margen de acción muy limitado. Ello ha producido una fuerte dependencia interna de las entidades locales respecto al poder central y la consecuente asunción por parte de éste de las tareas que las entidades no logran realizar.

Además, el sistema judicial parece haber contribuido a “des-homogeneizar”, a generar desigualdades entre la población, ya que, a nivel local se observan diferencias sustanciales entre una entidad federativa y otra, sobre todo en términos de calidad de servicios y de recursos materiales y económicos. Pese a esta realidad, la Suprema Corte, como órgano *súper partes*, desarrolla un papel fundamental, dirimiendo las controversias entre los poderes respectivos y, en este sentido, para el correcto funcionamiento del sistema federal.

Para ir finalizando este análisis del contexto federativo, en que también se enmarca la implementación de los estándares jurídicos internacionales para los derechos de infancia y adolescencia, es fundamental evidenciar que, por lo que atañe a justicia y legislación civil y penal, hay que mejorar la armonización entre entidades federativas y regular, de forma unitaria, algunas materias clave para la convivencia ciudadana. Con sus 32 códigos civiles, 32 códigos penales y sus relativos reglamentos, México ha tenido y tiene una enormidad de normativas territoriales en las que “*es muy difícil, sino imposible, orientarse*” (CARBONELL SÁNCHEZ, 1998, p.18). Se evidencian, en concreto, casos de difícil comprensión, como los que se refieren a conductas consideradas delictivas en algunos estados y no en otros. Dicho de otra manera, la misma conducta produce efectos distintos dependiendo de la entidad federativa en la que ésta ocurre. Es patente que una unificación de los códigos sobre materias claves, en vez que afectar a los principios fundamentales de federalismo y autonomía mexicanos, respondería más bien al principio, aún más alto, de salvaguardar, de manera igualitaria, los derechos de todas las personas. Grandes temas como el *matrimonio infantil*, pero también *aborto y feminicidio* evidencian la importancia, a raíz de la articulación federal de México, de homologar contenidos, protocolos y dispositivos de actuación en tema de *salud, seguridad, desarrollo y supervivencia*, desde una perspectiva de género y para la igualdad.

El papel de las instituciones para la implementación de los derechos de las niñas y las adolescentes. El Caso del Estado de Aguascalientes, México

El *Caso de Aguascalientes* forma parte de nuestras investigaciones anteriores de campo etnográfico en México (BINAZZI, 2019c) y constituye un ejemplo significativo del papel controvertido, desarrollado por las instituciones, con respecto a la prevención y protección de las violaciones de los derechos de las niñas y adolescentes, con particular referencia a la “práctica nociva” del matrimonio infantil.

Hemos estudiado este Caso, surgido después de que la *Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes*, México, haya solicitado la Acción de inconstitucionalidad 22/2016 ante la Suprema Corte de la Nación, para que se declarara la invalidez de la reforma del Código Civil del Estado, en que se prohíbe el matrimonio de personas menores de 18 años y se eliminan dispensas y excepciones. Nuestro trabajo de campo ha sido testimonio del proceso de elaboración del *Amicus Curiae*, el informe de investigación presentado ante la Suprema Corte de la Nación de México, por parte de una alianza de organizaciones y de expertas/os comprometidas/os para la igualdad y los derechos de las niñas, para informar y refutar los contenidos de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión de Derechos Humanos de Aguascalientes. Junto con las abogadas de las redes de la investigación local para los derechos de la infancia y la adolescencia, hemos podido analizar las puestas al día sobre el Caso de Aguascalientes y el reto del Estado mexicano para la implementación de los estándares jurídicos para la salvaguarda de los derechos humanos, en este caso, de las niñas y las adolescentes.

Prohibir el matrimonio por el requisito de la edad, según la Comisión de DDHH de Aguascalientes, limitaría los derechos de las personas a casarse y fundar una familia y afectaría a los

derechos de las/os menores de edad, porque el matrimonio trae aparejado el ejercicio de otros derechos (tales como supuestos beneficios económicos y de acceso a la salud que el informe *Amicus Curiae* de la investigación comprometida no ha confirmado). De esta manera, la Comisión de DDHH de Aguascalientes pretendió vincular el ejercicio de los derechos de las personas menores de edad a la figura del matrimonio, sin reconocer, como lo establece la CDN, que en ningún caso los derechos de una niña, niño y adolescente podrán depender de otro estatus, como el que se adquiere por el matrimonio formal. Los estándares jurídicos de referencia destacan que, en caso de que sus derechos resulten limitados, se tienen que modificar las normas que los limitan y no optar por la dependencia del derecho humano de otra figura jurídica, como la del matrimonio, que lo condicione.

Por otro lado, las instituciones centrales han reafirmado, entre otros principios rectores de los derechos de la infancia, que la figura del matrimonio no es un mecanismo idóneo *per se* para garantizar los derechos, ni un medio para ofrecer protección integral a madres adolescentes. Teniendo en cuenta los efectos negativos del matrimonio precoz – anteriormente analizados en el presente trabajo – éstos no se ven compensados, de acuerdo con la línea federal, por los efectos “supuestamente benéficos” del matrimonio. Las líneas argumentativas del *Amicus Curiae* (2016) han aportado, desde su perspectiva, resultados de investigación, tanto internacionales como locales, sobre los efectos nocivos del matrimonio infantil sobre la salud y la vida de las niñas y las adolescentes.

El *Amicus Curiae* (A.C.), expresión latina del Derecho Romano por “Amigo del Tribunal”, es un informe presentado por quien quiera aportar en un debate judicial sobre cuestiones controvertidas, de interés público y de salvaguarda de los derechos humanos de las personas, actualmente muy utilizado en América Latina. En el Caso de Aguascalientes, el A.C. ha sido presentado ante la Suprema Corte de la Nación, por la alianza

de organizaciones y expertas/os, en 2016. La re-descubierta, en clave moderna, de instrumentos antiguos como el A. C. ha hecho posible para la investigación comprometida mexicana llevar su voz y su saber al interior de esta máxima institución judicial y abogar por la protección de los derechos de las niñas y las adolescentes.

Es nuestra convicción de que una correcta implementación, como resultado de políticas públicas armonizadas con el territorio, pueda fundamentarse solo en un marco jurídico que elimine los espacios de impunidad y la discrecionalidad, en los pliegos legislativos que la favorece. Este Caso ha evidenciado un problema serio de *gobernanza* a escala estatal y municipal, con respecto a la implementación de los derechos humanos de las niñas y las adolescentes, y, de manera semejante, por otras políticas locales de género con respecto a las mujeres adultas, con múltiples discrepancias y un “conflicto” entre *derecho federal* y *derecho local*.

En efecto, el fin último del federalismo es el de poner todas las estructuras al servicio y alcance del ciudadano/a. Paradójicamente, un proceso centralizador para el desarrollo de ciertas materias por parte de los organismos federales pudiera beneficiar a las personas, saliendo del actual laberinto normativo local. En el análisis de la complejidad del federalismo mexicano no hay que descuidar el rol de los municipios que, por su profundo conocimiento de su territorio y comunidad, necesitarían de mayor apoyo para responder eficazmente a las necesidades de las comunidades que les pertenecen, sin remitirlas a escala más amplia y estatal, por su falta de recursos económicos.

En el Caso de Aguascalientes, el haber exigido mantener el matrimonio infantil, por medio de la utilización discrecional de la “dispensa”, se ha disfrazado bajo una retórica sobre los derechos humanos, que ha desvelado, a nuestro juicio, lagunas de capacitación en dicha materia injustificables para la institución en cuestión.

Se observa, en el Caso en cuestión que, paradójicamente, el organismo que promueve la acción de inconstitucionalidad de la cancelación de la dispensa es precisamente la *Comisión de Estatal de Derechos Humanos*. A nuestro juicio, ello representa un nudo central fundamental para comprender el desafío planteado por el rol de las instituciones en la implementación, también por la urgencia de formar a los profesionales de las instituciones, para ofrecer respuestas adecuadas a la alarmante condición de las menores de edad, afectadas por el fenómeno del matrimonio infantil y la violencia de género. Nos importa observar que, en ausencia de una adecuada formación y concienciación de las personas que actúan dentro de las instituciones, para este fin, no pueden existir políticas sociales eficaces. En otras palabras, la implementación que iría produciéndose terminaría re-produciendo esquemas de género y una cultura patriarcal y machista.

Finalmente, la promulgación del fallo de la Suprema Corte Constitucional de México, tras varios años, en 2019, ha rechazado la acción de inconstitucionalidad de la Comisión de DDHH del Estado de Aguascalientes. La Suprema Corte Constitucional de México ha confirmado la *constitucionalidad* de la ley que eleva la edad mínima para el matrimonio a los 18 años y sin cláusula de exclusión.

Conclusión

El matrimonio infantil es una práctica nociva para la vida de las niñas-adolescentes, bajo todos los aspectos y para su desarrollo integral, aunque se case con otro menor de edad, por el impacto negativo que esta *práctica nociva* tiene sobre su salud, educación, participación, y libres elecciones para su futuro. La niña sigue siendo considerada, en distintos contextos del mundo, al igual que en varios de América Latina y el Caribe, como “objeto de tutela”, y los efectos nocivos del matrimonio temprano en los distintos aspectos de su vida son descuidados.

El rol crucial de las instituciones es sentar las bases para el cambio social por medio de dispositivos eficaces, a nivel central y periférico local. Entre las obligaciones del Estado Parte que ha ratificado la CDN se prevé la armonización de las leyes nacionales, para la incorporación de los principios ratificados, en las nuevas leyes, al igual que la modificación de las preexistentes de manera conforme. En el Caso de Aguascalientes, en México, la toma de posición clara de la autoridad suprema mexicana, en favor de la igualdad de género ha reafirmado los principios rectores de la CDN para los derechos de la infancia y la adolescencia. Su decisión final permite subrayar igualmente la acción exitosa de la investigación comprometida, del activismo local y de muchas organizaciones en el país, que han juntado sus distintas competencias, para elaborar el instrumento jurídico del *Amicus Curiae*, que ha desarrollado un papel relevante en este Caso, influyendo positivamente en el proceso decisional de la Corte. A nuestro juicio, este tipo de aportes cualitativos de la investigación comprometida son sumamente interesantes y de gran relevancia.

El ejemplo de la Corte Suprema mexicana constituye una lección que sigue, hasta la fecha, con toda su validez y que nos recuerda que las buenas prácticas y la buena gobernanza no son sólo dominio de los países ricos y/u occidentales, sino que pueden realizarse también en contextos desaventajados y de crisis económica. Todo lo planteado implica un desafío político, a partir, en primer lugar, de la aplicación de una clara voluntad política para erradicar el desfase que puede producirse por disfunciones del sistema del Estado y que puede trabar dichas buenas prácticas y buena gobernanza. Corresponde a las políticas reconocerlas, apoyarlas, para darles seguimiento y sostenibilidad y, posiblemente, compartir experiencias y modelos con otros contextos, para avanzar en una implementación formal y sustancial de los derechos y con políticas centradas eficazmente en la infancia y la adolescencia, sujetos plenos de derechos, lo que implica reducir y erradicar la brecha de las desigualdades y la violencia de género.

Referências

ALTAMIRANO, C. (7 de mayo de 2016). **El matrimonio como indulto de abuso sexual contra menores de edad**, en El País, Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/05/06/mexico/1462565899_296452.html (consultado 02 de agosto de 2021).

BINAZZI, A. (c). (5 de diciembre de 2019). **Género y derechos humanos de las niñas y las adolescentes. Antropología de la implementación de los estándares jurídicos internacionales en República Dominicana, México y Europa**, Tesis Doctoral, Doctorado Internacional en Ciencias Sociales, Línea de investigación en Género e Igualdad. Leído el 5 de diciembre de 2019 (Sobresaliente cum Laude), Universidad Pablo de Olavide (UPO), Sevilla, España. Disponible en: <https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/7609> (consultado 02 de agosto de 2021).

BINAZZI, A. (b). (diciembre de 2019). Migrations and girl child rights in Europe. An anthropological perspective for Agenda 2030 SDG5 implementation, en *Collectivus, Revista de Ciencias Sociales (CRSC)* Vol. 7,1. **Género y Derechos Humanos**, Universidad del Atlántico Colombia, 13-32.

BINAZZI, A. (a). (julio de 2019). Género y Derechos Humanos de la Niña. Una mirada antropológica para la implementación de los estándares jurídicos internacionales y el desarrollo sostenible. En: M. C. Monreal Gimeno y G. Campani (Coords.), **El Proyecto Género y Ciudadanía (GenderCit)**, Revista Comparative Cultural Studies European and Latin America Perspectives, 7, 3-9, Florence University Press, Florencia, Italia, 55-72. Disponible en: <https://oajournals.fupress.net/index.php/ccselap/issue/view/467>. (consultado 02 de agosto de 2021).

BINAZZI, A. (abril de 2018). Los Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes y el nuevo compromiso internacional para la Agenda 2030. Retos de la implementación entre lo global y lo local. En *Infancia y Adolescencia en Latinoamérica*, n. 32, **Revista Debates Latinoamericanos**,

Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados (CLEA) y Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria (RLCU), 16, Buenos Aires, Argentina.

BINAZZI, A. (2016). Discriminación de género y trabajo doméstico. Una mirada antropológica para los derechos de niñas, niños y adolescentes, en (Coord. Gervasi, F.) **Diversidades**, Universidad Autónoma de Coahuila, Ediciones del Laurel, Mexico.

BINAZZI, A. y DANIEL, C. P. (2020). **El nuevo Presidente electo de la República Dominicana Luis Rodolfo Abinader Corona. La política del cambio entre desafíos internos y política exterior**, in Revista Comparative Cultural Studies European and Latin America Perspectives, Vol. 5, nr.10, Florence University Press, Florencia, Italia, pp.211-216. Disponible en: <https://oajournals.fupress.net/index.php/ccselap/article/view/12313/11722>. (consultado 02 de agosto de 2021).

BREDA, N. (2019). Género, infancia y antropología frente al cambio climático. **Collectivus, Revista de Ciencias Sociales**, 6(1), Colombia, 197-214. Disponible en: <https://doi.org/10.15648/Coll.1.2019.11>. (consultado 02 de agosto de 2021).

CARBONELL SÁNCHEZ, M. (1998). El Estado federal en la Constitución mexicana. Una introducción a su problemática, en, nr.91, **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México, México. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3526/4203> (consultado 02 de agosto de 2021).

CARIÑO TRUJIÑO, C. (2013). **Epistemologías otras en la investigación social, subjetividades en cuestión**. - 1a ed. - CLACSO E-Book, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CLIFFORD, J., y MARCUS, G. E. (2005). **Scrivere le culture. Poetiche e politiche dell'etnografo**, Meltemi, Milano, Italia.

COLECTIVA MUJER Y SALUD. **Observatorio de Ejercicio Ciudadano de las Mujeres**. República Dominicana. Disponible

en: <https://colectivamujerysalud.org/> (consultado 02 de agosto de 2021).

FARMER, P. (2003). **Patologie del potere. Salute, diritti umani e la nuova guerra sui poveri/Pathologies of Power. Health, Human Rights, and the New War on the Poor**, Berkeley, University of California Press.

GREENE, G. Lauro, y TAYLOR, A. (julio de 2015). **Sí, el matrimonio infantil también existe en Latinoamérica**, Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID), Blog BID. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/si-el-matrimonio-infantil-tambien-existe-en-america-latina/> (consultado 02 de agosto de 2021).

HANNERZ, U. (1998). **La complessità culturale. L'organizzazione sociale del significato**, Il Mulino, Bologna, Italia.

HERZFELD, M. (2001). **Anthropology: Theoretical Practices in Culture and Society**, UNESCO, U.S.A-U.K., Blackwell Publishing.

HODGKIN, R. y NEWELL, P. (junio de 2002). **Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child**, New York-Geneva, Suiza: fully revised edition, UNICEF.

MÉXICO. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (LGDNNA, 2014). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_110121.pdf. (consultado 02 de agosto de 2021).

MÉXICO. **Amicus Curiae**. (2016). Presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la acción de inconstitucionalidad 22/2016. Disponible en: https://www.savethechildren.mx/sci-mx/media/documentos/280817_AMICUS_FINAL_NPF.PDF (consultado 02 de agosto de 2021).

MILLER, B. (2014). **Antropologia culturale**, Pearson, Milano-Torino, Italia.

MONREAL GIMENO, M. C., y MARTÍNEZ FERRER, B. (2010). Esquemas de género y desigualdades sociales. En: Amador

Munoz L.V. y Monreal Gimeno M. C. (Coord.), **Intervención social y género**, Narcea: España.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989 **Convención sobre los Derechos del Niño**. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

NACIONES UNIDAS. Resolución A/RES/70/1, de 2015 **“Transformando nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”** Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. En: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> (consultado 02 de agosto de 2021).

OLIVIER DE SARDAN, J. P. (2008). **La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique**, Academia-Bruylant, Louvain-La-Neuve, Belgica.

ONU Mujeres (2017). Executive Director's Blog Series. **Ending Child Marriage**. Disponible en: <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2017/11/op-ed-ed-phumzile-16days-day6> (consultado 02 de agosto de 2021).

PEREIRA, G. (enero-junio 2007). **Preferencias adaptivas: un desafío para el diseño de las políticas sociales**. En ISEGORIA, Revista de Filosofía Moral y Política, n. 36, CSIC, Madrid, España.

PICORNELL-LUCAS, A., BINAZZI DANIEL, A. y HERRERA VILLORIA, C. (2020). Avances y desafíos en el marco de los estándares jurídicos internacionales y de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En: Villagrasa Alcaide, C. y Sillero Crovetto, B. (Coords.), **VIII Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia**, Málaga, 2018, Wolters Kluwer, Madrid, Spain.

PIMENTEL, K. (2015). **41% de las niñas menores de 18 años se encuentran bajo unión marital en RD**, Acento, 26 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://acento.com.do/2015/>

actualidad/8303146-41-menores-14-anos-union-marital-rd/
(consultado 02 de agosto de 2021).

PINHEIRO, P. S. y UNITED NATIONS (2006). **World report on violence against children**: United Nations Secretary-General's Global Study on violence against children, Geneva, Suiza: United Nations.

PLAN INTERNATIONAL (2012). **Por ser niña. Aprender para la vida**. Estado Mundial de las Niñas 2012, Resumen Ejecutivo, Reino Unido: Autor.

PLAN INTERNATIONAL. Oficina de República Dominicana. (Marzo de 2017). **Niñas Esposadas, Planteamientos**, n. 2, Autor, República Dominicana.

Proyecto Intercontinental IRSES M. Curie, **Europa-América Latina GenderCit (Gender and Citizenship)**. Disponible en: <https://cordis.europa.eu/project/rcn/107044/reporting/es>.

Proyecto Intercontinental IRSES M. Curie, **Europa-América Latina GOV.DIV. (Multilevel Governance of Cultural Diversity)**. Disponible en: <https://cordis.europa.eu/project/id/612617>.

UNICEF América Latina y el Caribe. Comunicado de Prensa (6 de abril de 2018). Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-una-d%C3%A9cada-perdida-en-la-reducci%C3%B3n-del-matrimonio> (consultado 02 de agosto de 2021).

POLÍTICA DE DROGAS E MULHERES: da retração de políticas sociais ao avanço do estado penal

Renata Monteiro Garcia

Nelson Gomes de Sant'Ana e Silva Junior

Introdução

A América Latina tem vivenciado há alguns anos o acirramento da penalização dos chamados crimes de drogas, tendo como resultado o aumento exponencial dos números de pessoas presas. De acordo com o *World Prison Population List*, relatório produzido pelo *Institute for Criminal Policy Research*, há no mundo cerca de 11 milhões de pessoas presas. O documento aponta, ainda, que no período entre o ano 2000 até 2018, a população prisional global sofreu um aumento de 24% (WALMSLEY, 2018).

O Brasil colabora com este número, na medida em que possui a terceira maior população prisional do mundo, registrando cerca de 760 mil pessoas aprisionadas, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (2.1 milhões) e da China (1.7 milhões) (WALMSLEY, 2018).

Chama a atenção o fato de que, apesar de homens comporem a maior parte da população prisional, as taxas de encarceramento entre as mulheres têm crescido exponencialmente. De acordo com Giacomello (2020), a América Latina possui uma das maiores taxas de população carcerária feminina do mundo, dado que se replica ao lançarmos o olhar para a população

prisonal feminina no Brasil. Em números, é possível chegar à conclusão de que existem 31,4 mulheres presas a cada 100 mil habitantes no país.

O Brasil ocupa a quarta posição entre os países que mais encarceram mulheres no mundo, registrando cerca de 714 mil mulheres e meninas presas, atrás apenas de Estados Unidos, China e Rússia. Desde o ano 2000, nosso país apresentou um aumento particularmente acentuado: houve 4,5 vezes mais prisão de mulheres no país no período de 2000 a 2016. Acrescente-se ainda que o índice de ocupação no Sistema Prisional é de 157%, o que indica a precária estrutura para manter mulheres presas. (WALMSLEY, 2017).

Do contingente de encarceradas, 50% possuem de 18 a 29 anos, 62% são pretas e pardas, 66% não atingiu o Ensino Médio, 62% são solteiras, 74% têm filhos e 62% estão presas por crimes relacionados ao tráfico de drogas. Em outros termos, pode-se dizer que a caracterização deste grupo no Brasil diz respeito a jovens, negras, pouco escolarizadas, solteiras e mães que não contam com a corresponsabilidade dos pais (ITTC, 2016).

A realidade do encarceramento de mulheres, aponta pistas do quanto é sobre um certo grupo social que recaem os esforços punitivistas do Estado Neoliberal. Cabe dar forma a esses números, estabelecendo relações com o contexto político, histórico e social em que eles se desenvolvem, a partir dos aportes teóricos das Criminologias Crítica e Feminista.

O Cenário

O modelo político-econômico neoliberal que tem sido amplamente concretizado nos países da América Latina implica necessariamente em um enxugamento das políticas sociais. É em nome de um Estado cada vez menos socialmente protetor e mais economicamente fiel aos interesses de grandes conglo-

merados e do livre mercado que se concretizam os processos de criminalização de determinados grupos sociais. Ao mesmo tempo, e não à toa, fortalece-se o sistema de justiça criminal como engrenagem repressora dos chamados indesejados sociais, movimentando um mercado de corpos e sujeitos criminalizáveis, o que colabora para a manutenção dos interesses capitalistas (CORTINA, 2015).

A redução dos gastos com a assistência social no enfrentamento à questão social se entrelaça com o incremento das políticas penais naquilo que Wacquant (2012) denominará de nova gestão da miséria. Em outras palavras, um governo da insegurança social que requer o deslocamento do braço social para o braço penal do Estado (WACQUANT, 2012).

Formas de controle social são organizadas na Política Criminal na medida em que se define o que é crime, quem é criminalizável e as formas de punição sobre o crime. De acordo com Batista (2012), é preciso analisar o conjunto de procedimentos que organizam, definem, orientam e legitimam essa política voltada a uma certa ordem que atende aos interesses de reprodução do capital.

O Neoliberalismo enquanto modelo econômico e social está pautado sobre o conglomerado financeiro, a precarização do trabalho e o individualismo. A produção de subjetividades compatíveis com este modelo de exploração econômica, aponta para uma lógica da ausência de solidariedade, no fortalecimento da crença na meritocracia, nos discursos conservadores, e todo tipo de investimento subjetivo centrado em si e oposto às coletividades e resistências a este modelo.

Neste cenário, a política criminal ganha configurações específicas: há uma forte repercussão dos ideais de defesa social que fazem crer que a política social é uma solução falida, que se contitui gasto para o Esatdo, enquanto o poder punitivo seria a solução para garantir a manutenção da ordem social. Seguindo este raciocínio, Kilduff (2010) ainda esclarece:

Outra característica central do pensamento neoconservador, e que teve importantes repercussões na legitimação de políticas criminais mais repressivas, é a simplificada e radical separação da sociedade em dois grupos bem definidos: por um lado os “bons” e pelo outro os “maus” os quais deveriam ser separados dos primeiros para não lhes causar danos. Nesta perspectiva, reapareceu com clareza a ideologia burguesa da defesa social, quer dizer, a que permite legitimar a aplicação do poder punitivo por parte do Estado com a finalidade de “proteger” a sociedade do crime (p. 241).

A Política Criminal nestes moldes está fincada sob três alicerces principais: 1) a gestão penal da miséria, 2) a prisão como auge da política criminal e 3) a falácia da ressocialização. No caso da gestão penal da miséria, trata-se de estabelecer o controle através da repressão e da penalização daqueles que são indesejáveis: os sujeitos que pertencem à classe dos trabalhadores descartáveis e que precisam ser mantidos sob controle. No que diz respeito à prisão, caracteriza-se como a principal instituição ligada a esta política, na medida em que garante a exclusão e domínio de uma certa parcela da população, além de manter uma indústria que gera lucros a um determinado mercado. Por fim, a falácia da ressocialização seria uma cortina da racionalidade da função oficial da pena: caberia à administração penal gerenciar a delinquência e garantir que a prisão cumpra seu dever de ressocializar os indivíduos (KILDUFF, 2010).

Assim, as perspectivas que delineiam e legitimam a política criminal se traduzem no que se denomina de Estado Penal. Será sob seu mandato que o controle social irá operar sobre certos sujeitos: eles e elas possuem classe, raça, gênero, e geração específicos.

Ainda sobre a composição desse cenário, cabe destacar que esta política tem se desenrolado na América Latina através de

um componente que se tornou um inimigo em comum: o tráfico de drogas. A construção deste inimigo abstrato recai de forma concreta na vida dos grupos mais vulneráveis: as drogas ilegais tornam-se um problema a ser combatido, o que legitima ações da política criminal visando o controle social das populações mais pobres.

No Brasil, a legislação que se ocupa do tema está centrada na Lei 11.343/2006 (BRASIL, 2006) que, assim como a maioria das legislações dos países latino-americanos, está fundamentada no paradigma proibicionista. Isto tem significado que algumas substâncias psicotrópicas são consideradas ilegais e que sua proibição tem como consequência a criminalização, em que se tipificam penalmente a produção, a comercialização e, em alguns casos, a figura do usuário. De acordo com Mascarello e Devos (2020):

Ao que parece, quando tratamos o problema das drogas em termos geopolíticos, a América Latina tende a ser vista como uma manufatura de inimigos públicos, aptos a ensejar reações mais ou menos violentas” (p. 778).

No Brasil, a chamada “Guerra às Drogas” tornou-se clamor público e surge nas notícias e mídias sociais como movimento necessário ao bem-estar social, pois as drogas ilícitas e o tráfico comparecem nestas narrativas como elementos de grande temor e demonização. Cria-se o inimigo público a ser eliminado e expurgado da sociedade: o traficante. A ilusão do fim do tráfico de drogas como resolução dos problemas da violência urbana, alimenta ainda mais a violência perpetrada pelo Estado contra as populações mais pobres. As inúmeras violações às comunidades periféricas e socialmente vulneráveis é justificada em nome da cruzada contra o comércio das drogas ilícitas (CARVALHO, 2010; BOITEUX, 2015).

As mulheres

O lugar de vulnerabilidade ocupado pela mulher pobre e, na sua grande maioria, negra, em uma sociedade capitalista, racista e patriarcal, é marcado pela precariedade das condições de vida e pela ausência de políticas públicas que garantam acesso à saúde, educação, moradia e saneamento básico. Diante da necessidade de sobreviver, estas mulheres são sobrecarregadas com as tarefas domésticas e a responsabilidade em prover a família. São elas o elo mais frágil da economia, afinal, se mulheres ganham menos que os homens realizando as mesmas tarefas, especialmente as mulheres pobres são submetidas às atividades informais em que a renda obtida dificilmente chega a um salário mínimo (GIACOMELLO, 2020; WALMSLEY, 2018).

A baixa escolaridade, a dificuldade de conseguir empregos formais e a condição de arrimo de família contribuem para a inserção destas pessoas na dinâmica de possíveis crimes. Submetidas à violência estrutural de uma sociedade que cada dia reduz mais as políticas sociais, aprofunda as desigualdades e produz exclusão, na América Latina, estas mulheres estão na mira das políticas criminais, cada vez mais ampliadas em nossa realidade (SAMARANACH, NELLA, 2017).

Elas são chefes de família e responsáveis pelos cuidados com os filhos, via de regra não possuem relação com grandes redes criminosas, nem tampouco ocupam lugares de chefia ou destaque, o que reforça a tese de que o cometimento do crime se dá principalmente em função da necessidade de subsistência do lar e/ou por conta da história com companheiros que já estão envolvidos com este mercado. De acordo com pesquisas recentes, estas mulheres comercializavam pequenas quantidades de drogas, faziam transporte ou consumo próprio, ocupando, na maioria das vezes, lugares subalternos ou coadjuvantes nesta realidade (FRAGA, SILVA, 2017; TANNUSS, SILVA JUNIOR, GARCIA, 2020).

O enquadramento por tráfico é o que está mais representado nos índices de cometimento de crime que preenche o sistema prisional, sobretudo entre mulheres. Entretanto, o modo como a inserção de cada gênero é estabelecido neste contexto, demonstra a desigualdade na divisão sexual do trabalho também na realidade informal do mercado das drogas. Elas reproduzem os papéis atribuídos historicamente às mulheres: limpar, embalar drogas, cozinhar, transportar drogas no próprio corpo, realizar pequenas vendas, sendo poucos os casos de maior expressão de poder (ARAUJO, 2016).

Ellas son claramente las perjudicadas y esta política contra las drogas impacta sobremanera sobre sus personas, encerrándolas en las cárceles si los delitos son de tráfico o contrabando, con condenas de entre ocho y doce años en el caso ecuatoriano. Se perdió, en estos casos, la proporcionalidad de la pena (SAMARANACH e NELLA, 2017, p. 195).

O debate sobre a inserção da mulher no crime, não deve se pautar sobre um determinismo acerca da vitimização e do lugar de submissão e vulnerabilidade em que estas mulheres estão inseridas. É necessário compreender como as condições sociais estabelecem dinâmicas e lugares a partir das condições de gênero, classe social e raça. O protagonismo feminino sobre as escolhas e tomadas de decisão também deve estar presente nas análises sobre a situação das mulheres que cometem crimes, mas sempre associado às questões mais amplas que permitam compreender os limites deste protagonismo diante da invisibilidade e vitimização na ocupação desses lugares. (BARCINSKI, 2009)

Ao serem presas, as mulheres são colocadas diante de um Sistema de Justiça Criminal feito por homens e operado por eles. A prisão, como fábrica de moer gente, produzida sob a racio-

nalidade masculina, é ainda mais impiedosa com as mulheres. Michel Foucault, na obra “Vigiar e Punir” (1997), destaca a lógica prisional de submeter, comprimir e misturar a massa heterogênea, transformando-a em corpo dócil, neutralizando as subjetividades e eliminando as diversidades. As violências operadas na prisão visam subtrair a dignidade dos que cumprem a pena e são banalizadas na medida em que o preso é o suposto inimigo social.

Na América Latina, pode-se sinalizar que as leis sobre drogas afetam desproporcionalmente as mulheres. Além do estereótipo da figura de traficante, recai sobre elas, além da condenação penal, a condenação moral por descumprir o papel social de docilidade e cuidado ao infringir a lei (GIACOMELLO, 2020; SAMARANCH, NELLA, 2017).

O sofrimento vivido na prisão atinge duplamente a mulher. À precariedade, deterioração física, superlotação, questões de higiene e saúde se somam peculiaridades como a menstruação, a gravidez e a maternidade. Além disso, sua dupla condenação as faz carregar o martírio da condenação moral de modo agravado e capaz de gerar o abandono familiar e afetivo de modo muito mais acentuado que os homens.

Conclusões

O encarceramento de mulheres, especialmente na América Latina e no Brasil, atualiza-se como um processo diretamente ligado ao fortalecimento do Estado neoliberal e sua consequente precarização das políticas sociais. Tal cenário tem acirrado sobremaneira as desigualdades sociais, produzindo vulnerabilidades e violências que recaem com maior força sobre certos grupos sociais, especialmente as mulheres.

A política criminal tem ocupado lugar de destaque nas dinâmicas contemporâneas, atendendo de forma eficaz os interesses capitalistas, em particular, no que tange à famigerada

“Guerra às Drogas”, que fabrica, pune e elimina os indesejáveis do sistema capitalista.

Os estudos críticos que se dirigem à realidade dos processos de criminalização das mulheres ainda são poucos. Sobre esta realidade cabe pensar desde a produção de desigualdade nas relações gênero, até as políticas sociais dirigidas ao seu enfrentamento; a inserção de mulheres no tráfico de drogas, os lugares ocupados, as penas que recaem sobre elas; as políticas de proteção antes, durante e depois do cumprimento da penalização legal; a maternidade no e depois do cárcere; o abandono afetivo; as violações de direitos; o acesso à justiça, entre tantas outras possibilidades.

As investigações científicas somam importantes esforços para compreensão desta realidade, possibilidades de intervenção sobre ela e efetivos horizontes de transformação político-criminal.

Referências

ARAUJO, Bruna Stefanni Soares. Guerra às Drogas e Mulheres Latino-americanas: Contribuições para uma Criminologia Feminista Descolonizada. **Boletim do IBCCRIM**, n. 287, Outubro de 2016. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigos/328-287-Outubro2016. Acesso em: 24 abril 2021.

BARCINSKI, Mariana. Protagonismo e vitimização na trajetória de mulheres envolvidas na rede do tráfico de drogas no Rio de Janeiro. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 577-586, abr, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000200026&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02 maio 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000200026>.

BATISTA, Vera. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: REVAN, 2012.

BOITEUX, Luciana. “**A guerra contra as drogas é uma guerra contra as mulheres**”. 2015. Disponível em: <http://www>.

brasil247.com/pt/colunistas/pauloteixeira/204325/A-guerra-contraasdrogas-é-uma-guerra-contraas-mulheres.htm

CARVALHO, Salo. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. (v. 1).

CORTINA, Mônica. Mulheres e tráfico de drogas: aprisionamento e criminologia feminista. **Rev. Estud. Fem.** 23 (03) • Set-Dec 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n3p761>. Acesso em: 05 Março 2021.

FOUCAULT, Michel. (1997), **Vigiar e punir: História da violência nas prisões.** Petrópolis, Vozes.

FRAGA, Paulo Cesar Pontes; SILVA, Joyce Keli do Nascimento. A participação feminina em mercados ilícitos de drogas no Vale do São Francisco, no Nordeste brasileiro. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 135-158, Maio, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702017000200135&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 Abril 2021.

GIACOMELLO, Corina. YOUNGERS, Coletta. Women Incarcerated for Drug-related Offences: A Latin American Perspective. In: Buxton, Julia.; Margo, Giavana. and Burger, Lona. (Ed.) **The Impact of Global Drug Policy on Women: Shifting the Needle**, Emerald Publishing Limited, Bingley, 2020. p. 103-11. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-882-920200037> Acesso em: 23 maio 2021.

Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC). **Mulheres e Tráfico de Drogas: uma sentença tripla** – Parte I. julho, 2016. Disponível em: <http://ittc.org.br/mulheres-e-trafico-de-drogas-uma-sentenca-tripla-parte-i/> Acesso em: 24 abril 2021.

KILDUFF, Fernanda. O controle da pobreza operado através do sistema penal. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 13 n. 2 p. 240-249 jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/6hQGPZ5GczQCsZySM5MZb4C/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 jul. 2021.

MASCARELLO, Marcela de Avellar e DEVOS, Bryan Alves. A legislação penal de drogas no Brasil e no México: análise comparada desde uma perspectiva crítica ao proibicionismo **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 11, N. 02, 2020, p. 775-807. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/Zz5Z8ZySHQ6Nt9gY54VtFMv/?lang=pt#>. Acesso em: 27 jul 2021.

SAMARANACH, Elisabet; NELLA, Dino. Mujeres y cárceles en América Latina: Perspectivas críticas y feministas. Papers – **Revista de Sociologia**, Vol. 102, Núm. 2, p. 183-214, 2017. Disponível em: <https://papers.uab.cat/article/view/v102-n2-almeda-di-nella>. Acessos em: 05 Março 2021.

TANUSS, Rebecka. W.; SILVA JUNIOR, Nelson. Gomes.; GARCIA, Renata Monteiro. Mulheres no Tráfico: diálogos sobre transporte de drogas, criminalização e encarceramento feminino. Em: GARCIA, Renata. Monteiro. et al. **Sistema de Justiça Criminal e Gênero: Diálogos entre as Criminologias Crítica e Feminista**. João Pessoa: CCTA-UFPB, 2020.

WALMSLEY, R. **World Prison Population List**. London: Institute for Criminal Policy Research, 2018. https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl_12.pdf Acesso em: 02 Maio 2021.

WALMSLEY, R. **World prison brief: World female imprisonment list (4th ed.)**. London: Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck, University of London, 2017. https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_prison_4th_edn_v4_web.pdf Acesso em: 02 Maio 2021.

WACQUANT, Loïc. Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. Em: BATISTA, V (org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012. p. 11-42.

CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: desafios à efetivação do direito à convivência familiar e comunitária

Maria do Socorro de Souza Vieira.

Karoline Silva David de Freitas

Ana Lúcia Batista Aurino

Introdução

O presente capítulo é resultante de um estudo de mestrado, realizado no âmbito do PPGSS/UFPB, tendo como base os dados a pesquisa “Violação de Direitos e Vulnerabilidade Social de Crianças, Adolescentes e Famílias no estado da Paraíba e as Políticas de Enfrentamento”, desenvolvida entre 2017 e 2020, pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças, Adolescentes, Famílias e Proteção Social, do qual as autoras participam como pesquisadoras. O estudo ora apresentado envolveu 31 instituições de acolhimento do Estado, tendo sido entrevistados 27 assistentes sociais. Para coleta dos dados, foi utilizada a técnica de entrevista, mediante aplicação de questionário semiestruturado. A metodologia da pesquisa está embasada numa perspectiva crítica, com abordagem quali-quantitativa, com a sistematização, leitura e interpretação dos dados segundo técnica de análise de conteúdo.

Neste texto, trataremos os seguintes pontos: Iniciaremos com uma breve análise sobre a institucionalização de criança e adolescentes no Brasil, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, quando a prioridade absoluta e os direitos fundamentais desses sujeitos são reconhecidos e o acolhimento institucional torna-se um direito protetivo de caráter excepcional e provisório. Em seguida, a partir das falas dos/as assistentes sociais participantes da pesquisa, abordaremos os desafios à efetividade do direito à convivência familiar e comunitária nas instituições de acolhimento, conforme está previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com ênfase no conhecimento dos profissionais sobre as normativas que contemplam esse direito fundamental, as atividades realizadas pela instituição envolvendo a comunidade e a família, com vista à efetivação desse direito. Por fim, apresentamos nossas considerações finais.

O acolhimento institucional na perspectiva do direito à convivência familiar e comunitária

A história da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil remonta ao século XVII. Desde o final do século XIX e durante grande parte do século XX, observa-se que a assistência ofertada pelo Estado às famílias que buscavam apoio para criar seus filhos era o encaminhamento destes para instituições, como se fossem órfãos ou abandonados. Essa forma de intervenção conduziu ao confinamento inúmeras gerações de crianças, que passaram a infância e a adolescência institucionalizadas em grandes instituições fechadas, nos “internatos de menores” como eram conhecidas até o final da década de 1980 e cujo funcionamento tinha a característica de asilo, mesmo que as crianças tivessem famílias (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Em 1988, a nova Constituição Federal (CF/1988) implantou a doutrina contemporânea sobre os direitos de crianças e adoles-

centes no Brasil. E, por meio da aprovação do artigo 227, revolucionou a forma de entender os direitos deste segmento ao prever que é dever constitucional não só da família, mas também do Estado e da sociedade, inclusive, de todos os agentes sociais como empresas, instituições, escolas, hospitais e aqueles que convivem ou não com criança, de assegurar seus direitos fundamentais com absoluta prioridade. Dentre eles, o direito à convivência familiar e comunitária instituído como um dos pilares do ECA, com vistas a garantir o desenvolvimento pleno da infância e adolescência. Com isso, a história da institucionalização de crianças e adolescentes começou a tomar outros rumos no país. Conforme explicita o artigo 227 da CF/88:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, p. 59-60).

Em 1990, entrou em vigor o ECA, que contempla o direito à convivência familiar e comunitária e reafirma sua importância ao estabelecer que “é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 1990, p. 22). A partir desse contexto, foram instituídas mudanças na lei em relação à problemática da internação em grandes instituições, que passou a ser coibida e, assim, aos poucos, os orfanatos foram desaparecendo.

O conceito de internação, que tinha a perspectiva de prevenção para correção de “desvios” individuais e sociais, foi substituído pelo conceito de abrigo. A partir de então, o acolhimento em abrigo, conforme previsto no ECA, passou a ser destinado a crianças e adolescentes em situações de risco pessoal e social, pela falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis e por ação ou omissão da sociedade ou do Estado. No entanto, essa medida protetiva deveria ser utilizada em caráter provisório e excepcional, como forma de transição para reintegração familiar ou na impossibilidade desta, a criança ou adolescente ser direcionada para uma família substituta. Segundo Athayde (2008),

O abrigo é considerado um processo perverso, que afeta a formação do sujeito abrigado, principalmente quando identificado pela permanência prolongada. Caracteriza-se pelo isolamento e confinamento de grande número de crianças e adolescentes aos muros institucionais, e a cultura institucional é permeada por um número excessivo de normas nas práticas cotidianas, que redundam em graves consequências para as suas vidas (ATHAYDE, 2008, p. 45).

Com isso, as instituições de “abrigos” passaram a se configurar como moradias alternativas para crianças e adolescentes que, em detrimento da violação dos seus direitos, precisavam temporariamente ser afastados da convivência com a família até que sua condição jurídica fosse decidida pelo Juizado da Infância e Juventude. Pois, de acordo com os princípios estabelecidos pelo Estatuto, a nova perspectiva para acolher crianças e adolescentes tem como estratégia primeira preservar os vínculos familiares e a vida na comunidade local. O que significa superar a prática institucional de “abrigo” por tempo indeterminado, que historicamente foi construída e profundamente enraizada, em que crianças e adolescentes em situação de abandono cresciam

em instituições fechadas e eram privadas do direito fundamental da convivência familiar e comunitária, reconhecido como essencial para o seu desenvolvimento integral e bem-estar (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Há três décadas, quando o ECA foi promulgado, ele passou por diversos aprimoramentos e relevantes transformações, a exemplo da Lei Nacional de Adoção (Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009) que trouxe alterações significativas sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes ao “instituir novas regras relativas à adoção, que procuram enfatizar a excepcionalidade da medida em detrimento da permanência da criança ou adolescente em sua família de origem ou de outras formas de acolhimento familiar” (ROCHA, 2016, p. 10).

Outra contribuição relevante estabelecida pelo Estatuto para a garantia da convivência familiar e comunitária foi proibir que exclusivamente a condição financeira da criança e de seus pais fosse utilizada como indicador para legitimar a perda ou suspensão do poder familiar, como acontecia nos internatos dos séculos XIX e XX, em que crianças eram acolhidas pelo simples fato de serem pobres, sob o argumento de “prender” para “proteger”. Portanto, se não existir outro motivo que justifique o acolhimento, a criança ou adolescente permanecerá com a família de origem, que deverá ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção, em busca de superar as dificuldades vivenciadas decorrentes da pobreza e demais privações de ordem estrutural.

De forma geral, esses programas têm o objetivo de fortalecer o núcleo familiar a partir da sua singularidade, bem como os vínculos de pertencimento social fragilizados, no sentido de restaurar os direitos violados ou ameaçados sem a necessidade de separar a criança ou adolescente (BRASIL, 1990). Contudo, essa relação estabelecida entre Estado e famílias sempre foi conflituosa e contraditória, por estar menos relacionada aos

indivíduos e mais à disputa do controle sobre seus comportamentos (PEREIRA, 2009).

A atuação do Estado brasileiro, nas últimas décadas, através de programas sociais com centralidade na família, tem se evidenciado na política de saúde e muito fortemente, também na política de assistência social, como destaca Alencar (2009):

Sobre isto, é importante lembrar que a LOAS considera como objetivo a proteção à família, e a determina como um dos focos de atenção da política de assistência social. Em suma, a proteção à família se tornou uma estratégia a ser considerada pela política de assistência social, enquanto alvo privilegiado dos programas sociais, e é nesse sentido que se tem a articulação de alguns programas, de garantia de renda mínima por exemplo (ALENCAR, 2009, p. 63).

Contudo, essa proteção prevista tem sido cada vez mais discutida, à medida que a realidade tem dado sinais evidentes de processos de desproteção, sobretudo nos últimos anos, conforme demonstram os estudos realizados por agências como IBGE e FGV indicando que o número de pessoas em situação de extrema pobreza no Brasil cresceu 67% entre 2014 e 2019, além da queda na equidade e no bem-estar, atingindo também outras camadas da população. Diante desse cenário, alguns autores afirmam que, apesar do reconhecimento da importância social da base familiar, na prática, o que se efetivou foi uma negação sistemática desse reconhecimento e até uma penalização das famílias por parte das instituições que têm a responsabilidade de promovê-la (MIOTO, 2009).

Muito mais do que reconhecimento como instância de cuidado, proteção e socialização, as famílias precisam e têm o direito de ser cuidadas e protegidas pelo Estado com políticas públicas que as apoiem no cumprimento de suas responsabilidades

parentais, e promovam a inclusão social para superação das vulnerabilidades enfrentadas cotidianamente. Pois, quando o Estado nega esse apoio às famílias, crianças e adolescentes podem não ter garantido o seu direito à convivência familiar e comunitária, tendo em vista que entre as principais causas para o rompimento dos vínculos familiares estão as violações de direitos ocasionadas pela violência intrafamiliar, o abuso ou exploração sexual, a negligência, o trabalho infantil, além da situação de pobreza que se coloca como um obstáculo a essa permanência, entre outras. Rizzini; Rizzini; Naif; Baptista (2006) reafirmam e acrescentam ainda que:

[...] há outros fatores que dificultam a permanência da criança em casa, tais como a inexistência ou ineficiência das políticas públicas, a falta de suporte à família no cuidado junto aos filhos, as dificuldades de gerar renda e de inserção no mercado de trabalho e a insuficiência de creches e escolas públicas de qualidade, em horário integral, com que os pais possam contar enquanto trabalham. (RIZZINI; RIZZINI; NAIF; BAPTISTA, 2006, p. 23).

Contudo, o que temos visto no Brasil, a partir do governo de Michel Temer (31/08/2016 – 01/01/2019) e do atual presidente, Jair Bolsonaro, é a redução dos direitos sociais das famílias brasileiras, o aumento do desemprego e a necessidade de inclusão em Programas Sociais, como o Bolsa Família, que para muitas famílias se torna a única fonte de renda. E com o congelamento dos investimentos sociais por 20 anos, mediante a Proposta de Emenda à Constituição Nº 55, de 2016 (PEC-55), nem todas são contempladas. Essa realidade afeta diretamente a capacidade protetiva das famílias em garantir o cuidado necessário com seus filhos. Portanto, muitos são os desafios que a operacionalização de uma política com centralidade na família impõe a seus

formuladores e operadores em um país onde, historicamente, a desigualdade socioeconômica comprometeu a concretização dos direitos básicos de cidadãos (as), especificadamente, de crianças e adolescentes brasileiras.

Após essas considerações sobre a instituição do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, como direito constitucional, sendo dever do Estado, da sociedade e da família realizar esforços para a sua efetivação, passamos, no item seguinte, a analisar como esse direito está sendo efetivado ou não na dinâmica da realidade institucional.

Desafios à efetividade do direito à convivência familiar e comunitária nas instituições de acolhimento da Paraíba

O direito à convivência familiar e comunitária foi reconhecido, pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA, como essencial para que crianças e adolescentes se desenvolvam na sua integralidade. Com isso, os serviços de acolhimento têm a responsabilidade de efetivar esse direito com base nas seguintes diretrizes: centralidade na família; primazia da responsabilidade do Estado na promoção de políticas integradas de apoio à família, ao considerar suas competências na própria organização interna e na superação de suas dificuldades; no respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexual, à equidade de gênero e às particularidades físicas, sensoriais e mentais; no fortalecimento da autonomia de crianças, adolescentes e jovens adultos na elaboração do seu projeto de vida; na garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento e no reordenamento institucional (BRASIL, 2006).

Iniciamos a análise dos dados sobre a realidade das instituições de acolhimento, no que se refere ao direito à convivência familiar e comunitária, com o indicador referente à construção do Plano Municipal de defesa desse direito pelos municípios da Paraíba. Conforme a leitura dos resultados da pesquisa, foi possível

perceber que a maioria (48%) dos assistentes sociais entrevistados não sabe se o município onde trabalham elaborou o Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária, o que pode ter relação direta com o tempo de trabalho na instituição, uma vez que um percentual significativo desses profissionais está a menos de um ano atuando no serviço. Outros 37% dos profissionais informaram que os municípios já elaboraram o Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária, o que representa um avanço e o compromisso da gestão em dar prioridade a esse direito. Os demais (15%) responderam que o município ainda não investiu na elaboração do Plano, o que demonstra a falta de prioridade com a questão, uma vez que, desde 2006, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) colocou como atribuição e competência dos entes federados a elaboração desse importante instrumento como uma condição basilar para materialização do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de acolhimento.

Ao analisarmos o nível de conhecimento dos(as) assistentes sociais quanto às normativas que contemplam o direito à convivência familiar e comunitária, verificamos que os resultados foram significativos em relação ao conhecimento das principais normativas nacionais, tais como o ECA, o PNCFC e as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes. Porém, observamos uma defasagem quanto ao conhecimento do Plano Estadual de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária da Paraíba, elaborado em 2013 pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano.

Sobre as atividades realizadas pelas instituições para o fortalecimento do vínculo familiar, as ações citadas pelos assistentes sociais foram: viabilização de visita dos familiares à instituição, visita dos acolhidos durante os finais de semana à residência da família; participação em datas comemorativas e

contatos telefônicos. Contudo, chama atenção o fato de as visitas de familiares às instituições serem em dias pré-estabelecidos e não de forma livre, como preconiza o ECA, conforme expressa uma das entrevistadas: “Não existe nenhuma, mas a instituição determina dias para os familiares virem visitar as crianças e adolescentes”. Tal realidade reflete uma imposição autoritária que pode interceptar a promoção da convivência familiar e, conseqüentemente, contribuir para o prolongamento desnecessário de tempo de crianças e adolescentes na instituição. Dessa forma, acabam praticando mais uma violação de direito, o que sinaliza a necessidade de providências que possibilitem, de fato, a efetivação desse direito fundamental para o desenvolvimento integral.

Identificou-se também, nas falas dos profissionais, que algumas instituições realizam encaminhamento para outros serviços socioassistenciais; promovem conversas e diálogos com a criança, contudo, numa perspectiva moralizante e viabilizam encontros e atividades com a família apenas dentro da própria instituição.

A análise das falas dos entrevistados também deixa evidente a ausência das famílias nos acompanhamentos de suas crianças e adolescentes à escola, no cuidado com a saúde e nas demais esferas da vida, o que fragiliza os vínculos e inviabiliza a convivência familiar durante esses momentos. E, embora seja compreensível que o fortalecimento da família e dos vínculos familiares envolve questões complexas e de ordem estrutural, que ultrapassam as respostas dadas pelas instituições, é fundamental que seja realizado um trabalho de qualidade, que valorize as famílias e concretize, de fato, a proteção social, mediante a articulação das políticas públicas disponíveis no território, de acordo com as particularidades de cada família. Outros profissionais informaram que além de estimular e promover as visitas de familiares à instituição e dos(as) acolhidos ao seu domicílio, viabilizam conversas por telefone e pelas redes sociais como forma de incentivar e fortalecer a convivência familiar.

A partir das falas dos(as) assistentes sociais ficou evidente que poucas instituições realizam encaminhamentos à rede de proteção para atender as demandas das famílias na superação de suas fragilidades, tendo sido citada somente a rede socioassistencial, o que demonstra a falta de intersetorialidade entre as políticas públicas ao se executar ações pontuais e seletivas, numa perspectiva fragmentada e isolada. Essa realidade fere os artigos 86 e 87 do ECA, os quais preconizam que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 1990, p. 51).

O trabalho realizado nas instituições com as famílias dos(as) acolhidos(as) tem como diretriz favorecer a superação de questões que desencadeiam o afastamento do convívio familiar. Para isso, é imprescindível entender como essas famílias estão vivenciando a situação de afastamento dos seus filhos, para assim poder potencializar a retomada do convívio e o exercício de sua função de cuidado e proteção. Nesse sentido, a concepção que os profissionais têm de família pode influenciar na relação com os serviços, visto que, a depender de suas crenças e significados, as famílias podem ser categorizadas de forma pejorativa, segregadora e fatalista ou de forma emancipatória, como sujeitos protagonistas, em permanente estruturação, agentes transformadores, desde que recebam o apoio e tenham acesso às políticas sociais a que têm direito.

Assim, a partir das falas dos participantes da pesquisa, foi possível visualizar parte dessas concepções, posto que algumas instituições buscam fortalecer os vínculos familiares mediante conversas, aconselhamentos, interações, acompanhamentos psicológicos e pedagógicos, readaptação, contato e reaproximação, escutas qualificadas e terapias de grupos. Verificou-se também que uma instituição não realiza outras atividades além de conversas e outra não executa nenhuma atividade para fortalecer

os vínculos familiares, o que é preocupante para um serviço que tem como premissa a promoção do direito à convivência familiar como basilar para concretizar o retorno da criança e adolescente em sua família.

Outras instituições promovem momentos de lazer entre os(as) acolhidos(as) e suas famílias para fortalecer os vínculos afetivos, mencionando: passeios, eventos e realização de aniversários na instituição. Contudo, a recomendação das Orientações Técnicas é, sempre que possível, a participação da família na organização da festa de aniversário e que esta seja realizada no domicílio. Mesmo nos casos de ameaça e violação de direitos em que a aplicabilidade da medida protetiva em serviços de acolhimento se faz necessária, em caráter provisório, a instituição não deve privar crianças e adolescentes do convívio social ou tentar ocupar o lugar da família.

Com as mudanças de paradigmas após a CF/88, as instituições precisam assegurar a proteção e o desenvolvimento integral dos(as) acolhidos(as). Para isso, é imprescindível que os vínculos existentes em suas vidas antes da entrada na instituição sejam preservados, e que seja assegurada a convivência comunitária por meio da participação na comunidade: nas praças, ruas, escolas, igrejas, quadras, unidades de saúde, nos serviços e equipamentos públicos existentes no território da instituição. Esses relacionamentos construídos para além da família são importantes vínculos afetivos, que contribuem para o seu desenvolvimento, já que “se deparam com o coletivo – papéis sociais, regras, leis, valores, cultura, crenças e tradições, transmitidos de geração a geração – expressam sua individualidade e encontram importantes recursos para seu desenvolvimento” (NASCIUTI, 1996, p. 100-126, apud BRASIL, 2006, p. 32).

Com base nesse entendimento, os(as) assistentes sociais das instituições também falaram sobre as ações realizadas que garantem a permanência/integração de crianças e adolescentes com a comunidade. As ações que tiveram mais expressividade

foram referentes aos serviços educacionais e de saúde, atividades de esporte e lazer, assistência social e a área religiosa. Ou seja, foi identificado que a maioria das instituições contempla, em parte, a participação de crianças e adolescentes nesses espaços. Duas instituições citaram apenas uma atividade realizada: frequentar a praça e o apadrinhamento afetivo. Outras, por sua vez, sinalizaram que pessoas da comunidade frequentam a instituição para realizar alguma atividade ou prestar um serviço, a exemplo da realização do corte de cabelo. Existem ainda as instituições que não oportunizam a convivência comunitária a seus acolhidos, fato esse considerado bastante preocupante, uma vez que, ao não executarem ações para materialização do direito à convivência comunitária, violam um direito fundamental para o desenvolvimento de crianças e adolescentes e, assim, reproduzem práticas arcaicas que se contrapõem à concepção de proteção integral, cuja proposta de atuação tem “caráter mais emancipatório e educativo, ao buscar a superação das práticas subjetivas de atendimento e conferir à criança e ao adolescente em situação de risco a condição de sujeitos plenos de direitos” (GALLO, CONSERVA, 2016, p. 102).

Vale ressaltar que um(a) assistente social sinalizou como desafio para concretização desse direito a relação “não muito boa com os vizinhos”, o que pode estar relacionado ao preconceito histórico existente contra crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, e seu não reconhecimento por parte da sociedade como sujeitos de direitos. Mas é preciso ressaltar, como explica Neves; Silva; Ramos (2008):

A importância da qualidade da atenção prestada no interior dos abrigos deve ser associada à recorrência permanente aos serviços prestados pela comunidade, de modo a garantir que as crianças e os adolescentes interajam com o contexto social mais amplo, enriquecendo suas experiências e possibilitando que estigmas e

discriminações possam efetivamente ser superadas pela comunidade (NEVES; SILVA; RAMOS, 2008, p. 169).

Além de a instituição trabalhar no sentido de aproximar as crianças e adolescentes na comunidade, é imprescindível que também seja realizado um trabalho com suas famílias com o objetivo de fortalecer ou reconstruir os vínculos afetivos, com vista a efetivar a reintegração familiar no menor tempo possível, pois quanto mais tempo afastado estiverem de suas famílias, maior será a fragilização desses vínculos e menor a probabilidade desse retorno. Porém, inicialmente, é preciso compreender as complexidades que perpassam o interior de cada família, suas lacunas e fragilidades ocasionadas pelas condições precárias de habitação, saúde, escolarização, a exposição constante em ambientes com expressiva violência urbana, dependência de drogas, desemprego, dentre outros motivos. Nesse sentido, elas precisam ser assistidas e protegidas nos seus diversos arranjos para que, de fato, tenham condições de desenvolver com tranquilidade suas tarefas de cuidado, proteção e socialização junto aos seus filhos. Para essas famílias, uma rede de serviços potencializada e integrada torna-se fundamental para a superação de suas vulnerabilidades (BRASIL, 2006).

Considerações finais

O estudo apresentado destacou diversos pontos na forma de avanços, fragilidades e desafios para a efetividade do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento. A análise também trouxe à tona a necessidade de mais investimentos sociais nas políticas de proteção social, em especial, a Política de Assistência Social, para que, de fato, todas as condições humanas sejam oferecidas (i) às famílias cujos vínculos afetivos foram rompidos, (ii) aos

profissionais que atuam nos Serviços de Alta Complexidade da Proteção Social Especial e são submetidos a condições limitadas de recursos materiais e, principalmente, (iii) às crianças e aos adolescentes que se encontram sob medida protetiva de acolhimento institucional, que precisam ter garantidos, de forma integral, seus direitos em consonância com os princípios da excepcionalidade e brevidade, conforme preconizam as normativas vigentes.

Foram identificadas fragilidades com relação às estratégias promovidas pelas instituições para atender as demandas do reordenamento. Com isso, alguns elementos do antigo paradigma foram notabilizados nos serviços, a iniciar pela compreensão conservadora de alguns(as) assistentes sociais sobre a natureza do serviço e a culpabilização das famílias. Essa visão impede de se reconhecer a família como um grupo social capaz de se organizar, se reorganizar e criar soluções, para seus problemas dentro de seu contexto, de suas demandas e necessidades, com o apoio do Estado por meio das diversas políticas públicas.

A partir da pesquisa, foi possível verificar que muitos avanços foram efetivados nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes da Paraíba, desde a predominância da oferta de serviços de acolhimento pelo Estado (antes eram maior o quantitativo não governamental), como as mudanças de perspectivas do atendimento ofertado, porém, é preciso ampliar as ações realizadas com a comunidade e fortalecer as ações com as famílias para que, de fato, essa medida protetiva seja executada em cumprimento ao princípio da excepcionalidade e brevidade, ao conferir às crianças e adolescentes o direito de viver em família e comunidade. Isso faz considerar que colocar em prática o paradigma proposto pelo reordenamento é um desafio processual, tanto para organizações não governamentais como as governamentais.

Espera-se que este estudo possa contribuir para a melhoria da gestão da política de atendimento a crianças e adolescen-

tes, no que se refere ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, mas também no âmbito do trabalho do assistente social na instituição de acolhimento. E, considerando a complexidade da temática abordada, o estudo evidencia que muitos pontos necessitam de mais aprofundamento e investigação acadêmica.

Referências

ALENCAR. Mônica Maria Torres de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos de 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: MATOS, Maurílio Castro. LEAL, Maria Cristina. (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2009.

ATHAYDE, Selma. A Infância e a Juventude: suas concepções e formas de proteção na sociedade. In: ALMEIDA, Bernadete. NEVES, Márcia. XAVIER, Sandra (Org.). **A Realidade dos Abrigos para Crianças e Adolescentes de João Pessoa/PB: desafios e perspectivas**. Recife: Editora Universitária da UFPB, 2008.

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

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1990.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. CONANDA. Brasília, 2006.

BRASIL. **LEI Nº 12.010, DE 3 DE AGOSTO DE 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n° 55, de 2016. (PEC do teto dos gastos públicos). Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

GALO, Marcello; CONSERVA, Marinalva de Sousa. Acolhimento de criança e adolescente: garantir direito ou privar o direito a convivência familiar e comunitária? In: AURINO, Lúcia Batista. SIQUEIRA, Erlane Bandeira de Melo. RIBEIRO, Luziana Ramalho. VIEIRA, Maria do Socorro de Souza (Org.). **Defesa, Abandono e Acolhimento de Crianças e Adolescentes: o paradoxo do estado (des) protetor.** João Pessoa: Editora da UFPB, 2016.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio. In: SALES, Mione Apolinario. MATOS, Maurílio Castro. LEAL, Maria Cristina. (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos.** São Paulo: Cortez, 2009.

NEVES, Márcia Emília. Rodrigues; SILVA, Jaciara dos Santos; RAMOS, Demétria Alessandra Xavier. As Ações Desenvolvidas nos Abrigos de João Pessoa/PB: atividades e resultados. In: ALMEIDA, Bernadete. NEVES, Márcia. XAVIER, Sandra (Org.). **A Realidade dos Abrigos para Crianças e Adolescentes de João Pessoa PB: desafios e perspectivas.** Recife: Editora Universitária da UFPB, 2008.

PARAÍBA. Plano Estadual de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. João Pessoa: União, 2013.

PEREIRA, Potyara. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione A polinário. MATOS, Maurílio Castro. LEAL, Maria Cristina. (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos.** São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil:** percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC – Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; NAIF, Luciene; BAPTISTA, Raquel. **Acolhendo crianças e adolescentes:** experiências de Promoção de Direito à Convivência Familiar e Comunitária no Brasil São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ: PUC-RIO, 2006.

ROCHA, Enid. **Relatório Avaliativo ECA 25 anos.** Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2016.

ESTIGMATIZAÇÃO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO CONTEXTO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO: compreendendo a política de assistência social no Brasil

*Antonia Picornell-Lucas
Luciana Paiva Cavalcante*

Introdução

A sensação de insegurança e a violência urbana que atingem, principalmente, as maiores cidades brasileiras – sensação esta que não é apenas de caráter subjetivo, posto que, de fato, a criminalidade é patente em todas as camadas da sociedade brasileira, embora muito mais localizada nas periferias das grandes cidades – provocam uma série de proposições imediatistas, com vistas a solucionar este cenário de criminalidade. Verificam-se, também, em boa parte dos países, sobretudo da América Latina, medidas de destruição do Estado de bem-estar social e de sua rede de proteção social. Nessas circunstâncias, não é de se estranhar o fato de que as ações repressivas do Estado, incluindo aumento do encarceramento de amplas parcelas da população, na maioria das vezes dos jovens, cresçam exponencialmente. Portanto, as ações relacionadas à construção de um Estado penal remetem mais a insegurança social do que a criminal propriamente dita (WACQUANT, 2012). Este capítulo expõe reflexões neste campo;

decorrentes da dissertação de mestrado” Medida Socioeducativa em Meio Aberto: Vivências e Perspectivas de Adolescentes e Jovens” do Mestrado Acadêmico no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). (CAVALCANTE, 2019)

Em relação ao Brasil, há um crescimento exponencial da exposição, na grande imprensa, do noticiário relacionado a atos infracionais cometidos por adolescentes e jovens. Na maioria das vezes, essas reportagens já se apresentam claramente com um viés de criminalização da juventude pobre, no sentido de encarcerá-la, desqualificando toda uma legislação vigente voltada para crianças e adolescentes, tanto a nível nacional (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, 1988) como internacional (Convenção sobre os Direitos da Criança – CDC, 1989).

No Estatuto da criança e do adolescente, a partir dos 12 anos de idade, o adolescente que cometa ato infracional poderá ser responsabilizado e estarão sujeitos a medidas de proteção ou socioeducativas (arts. 101 e 102). Para aplicar a medida, o Juiz da Vara da Infância e da Juventude precisa levar em consideração a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração. Tais medidas serão executadas com base no ECA e, também, nas determinações contidas na Lei nº12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. (ROSSATO et. al, 2017)

A compreensão sobre uma suposta brandura, presente na legislação, ideia bastante disseminada nos grandes meios de comunicação e, de certo modo, assimilada por expressiva parte da população brasileira, indica que existem equívocos de entendimento e desinformação por parte da sociedade com relação à situação dos adolescentes e jovens que cometeram ato infracional no país, assim como à pena expressa nas medidas socioeducativas, apresentadas pela legislação. Mas, muito provavelmente, setores importantes da sociedade brasileira, de perfil conservador e minimalista, fazem questão de disseminar tais visões, com vistas

à desconstrução de políticas públicas para esses adolescentes e jovens. O apelo a redução da maioria penal é o exemplo da solução imediatista para resolver o problema.

Em 2010, com a municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, é recomendado uma maior articulação das políticas intersetoriais, num processo de rede local de apoio, bem como a regionalização das medidas de privação de liberdade, visando garantir o direito à convivência familiar e comunitária dos adolescentes, além de respeitar aspectos culturais específicos de cada região. (SPOSATO, 2007).

É necessário refletir se tais atividades são pedagógicas e propiciam um processo de socioeducação e reinserção na sociedade; caso contrário, o que tende a prevalecer ante o fracasso, previsto, das políticas de reinserção é a abordagem punitiva e de encarceramento. Segundo Bisinoto et. al. (2015), são necessárias ações em que as práticas educativas, demandas sociais e direitos humanos estejam inter-relacionadas para promover autonomia e emancipação.

Com efeito, o debate sobre a medida socioeducativa em meio aberto envolve o estudo da política que norteia o atendimento e acompanhamento de adolescentes e jovens que cumpriram Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade.

A Política de Assistência Social e o SUAS no atendimento às Medidas Socioeducativas em Meio Aberto

A história brasileira demonstra a pouca efetividade da política social. Em sua maioria, por ser subordinada aos interesses econômicos das classes dominantes, é incapaz de interferir nas condições de desigualdade e pobreza de grande parte da população. Quando se refere à Assistência Social, é ainda mais desolador o quadro. A assistência foi considerada, por muito tempo, como um favor, de caráter clientelista, relegada a não política, assumindo uma posição marginal no conjunto das políticas públicas. (COUTO

et al., 2017) apesar do fato de que a Constituição Federal (1988) demarca e inaugura a perspectiva de direitos sociais e reconhece a Assistência Social como política pública, não contributiva, sendo dever do Estado e direito do cidadão que dela necessitar.

A Assistência Social é a política de garantia de direitos, que opera programas, serviços e benefícios para prevenir e/ou reduzir situações de risco social, protegendo pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e criando medidas e possibilidades de socialização e inclusão social. Segundo Sposati et al. (2014), no curso deste desenvolvimento, o assistencial é uma face adotada pelas políticas sociais brasileiras cujas características se imprimem em um país ao mesmo tempo subdesenvolvido e industrializado, marcado pela extrema concentração de renda e com um modelo econômico que conduz a profundas desigualdades sociais.

A socioeducação em meio aberto é inserida na Assistência Social na concepção de que o adolescente em conflito com a lei possa se constituir em fonte de vulnerabilidade social, com ruptura de vínculos familiares e comunitários. Parte também da perspectiva de municipalização, como princípio de gestão pública, que reconhece que o município deve se responsabilizar pela coordenação e execução das medidas socioeducativas em meio aberto: a liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade. Tal compreensão consta na Resolução nº 113, de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e foi contemplada pela Lei 12.594/12, que estabelece o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que enfatiza que compete aos municípios: “criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas em meio aberto” (art 5º, inciso III). O ECA também prevê, no artigo 88, que a descentralização político administrativa, em especial, a municipalização, é fundamental para a construção do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, mediante a pactuação entre os diferentes atores sobre suas responsabilidades específicas e compartilhadas.

Sendo assim, o município se torna responsável pela organização e execução dos serviços socioeducativos, no entanto, não o faz de forma isolada, mas com a cooperação técnica e financeira dos demais entes. A política municipal socioeducativa deve se organizar de forma articulada com as demais políticas previstas no ECA e nas demais normas que dele derivam, como por exemplo o SINASE, sendo elas as políticas sociais básicas e as políticas de proteção. Assim, o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo deve contar com a interferência das políticas setoriais, especialmente, de educação, saúde, trabalho, assistência social, cultura, segurança pública, esporte e lazer.

É preciso lembrar que a Assistência Social tem uma tarefa a cumprir junto ao Sistema Socioeducativo, assim como outras políticas setoriais de educação, saúde, segurança, cultura, esporte etc. Dentro do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), a responsabilidade da execução da medida socioeducativa em meio aberto está dirigida aos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), inseridos na Proteção Social Especial de Média Complexidade. Dessa forma, o atendimento socioeducativo no curso das medidas não está resumido ao atendimento socioassistencial de média complexidade, mas não poderá ser dispensado dele. É inegável que a socioeducação seja mais abrangente que o atendimento socioassistencial, mas existem diversos pontos de conexão entre o Sistema Único da Assistência Social e o Sistema Socioeducativo. Essa articulação se expressa também no formato da estruturação da assistência, cuja regra da municipalização opera como um norteador da organização e estruturação dos serviços, possibilitando, assim, a implementação dos CREAS com abrangência local ou regional, conforme o porte do município. (BRASIL, 2016)

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) atua com categorias de território, vulnerabilidade social e risco pessoal e social. A questão da vulnerabilidade social se expressa através de situações que desencadeiam ou podem desencadear processos de exclusão social de famílias e indivíduos que vivenciam situações

de pobreza e o não acesso aos serviços públicos, como também a fragilização de vínculos, discriminações, seja por faixa etária, étnica, de gênero, por deficiência, dentre outras. O conceito de risco social, na Política Nacional de Assistência Social, relaciona-se a famílias e indivíduos com seus direitos violados, seja por abandono, maus tratos, cumprimento de medidas socioeducativas, trabalho infantil, entre outros.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) provoca um novo cenário na execução das ações socioeducativas, que corroboram com as normativas internacionais de respeito aos direitos humanos, priorizando a aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto. Nesse tocante, a reorganização das políticas públicas e a alteração da cultura política de punitivismo se tornam imprescindíveis, pois

[...] requer considerar-se a formação social brasileira, cindida por interesses e projetos antagônicos de sociedade, os quais implicam em diferentes concepções de política pública para o atendimento à infância e à adolescência. Assim, o atendimento efetivamente destinado ao adolescente autor de ato infracional não escapa de ser caracterizado como ambíguo e contraditório, muitas vezes o oposto do que é apregoado pela lei. (CAMPOS; CAVALCANTE, 2014, p. 44)

O SUAS e o SINASE são sistemas nacionais que foram criados para normatizar a gestão das políticas públicas de uma série de ações específicas. Embora sejam destinados a situações distintas, tais sistemas se correlacionam, na medida em que estão em consonância no processo de socioeducação para adolescentes que cometem ato infracional. Através de distribuição de competências e cooperação, desenvolvem ações para execução de medidas socioeducativas em meio aberto. Ambos os sistemas trazem os parâmetros para oferta de serviços, financiamento, utilização

de recursos, participação popular, controle social, planejamento, monitoramento e avaliação.

Nos dois níveis de proteção que o SUAS prevê, a proteção básica tem o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) como porta de entrada territorial, com vistas a atenção as famílias e fortalecimento da sua capacidade protetiva, adotando fluxos de conexão com outras entidades e organizações socioassistenciais, bem como de outras políticas sociais: saúde, educação, cultura, dentre outras. De outra parte, a proteção especial tem o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) como parâmetro para a atenção de indivíduos e famílias vítimas de violência, assim como é responsável pelo atendimento e acompanhamento das medidas socioeducativas em meio aberto. Logo, deve possibilitar um desenho de fluxos de referência às múltiplas atenções setoriais, intersetoriais, interinstitucionais, em que é oportuno seu estabelecimento, em especial, com o Sistema de Garantia de Direitos.

Do ponto de vista principiológico, tanto o SUAS quanto o SINASE responsabilizam o Estado, a sociedade e a família quanto aos cuidados para com seus membros. Ambos exigem que se priorize o direito a dignidade, a uma boa prestação de serviço pelo Estado, ao sigilo, a não discriminação do indivíduo. Mesmo que o SINASE e o SUAS tenham sido criados com objetivos distintos, eles muito se assemelham quanto ao objetivo de fortalecer os vínculos familiares e comunitários, fazendo com que o indivíduo possa se reinserir na sociedade, recebendo apoio do Estado e dos órgãos que dele fazem parte. A participação da sociedade civil e das organizações não governamentais ou fóruns de participação popular é de extrema importância para a implementação de ambos os sistemas; tornando mais eficazes as políticas sociais implementadas para reinserção do adolescente em conflito com a lei. Exemplo dessa luta foi a criação dos conselhos tutelares e conselhos municipais de direito da criança e do adolescente,

órgãos inovadores, autônomos, deliberativos, constituídos pela própria sociedade civil, cujo objetivo e prioridade é a proteção das crianças e adolescentes.

É possível afirmar a correlação de tais sistemas, sobretudo, pelo fato de que, na maioria dos casos, o adolescente em conflito com a lei é oriundo de uma família que se encontra em uma situação de vulnerabilidade social. “A proteção deve ser vista a partir das necessidades e direitos das crianças com atenção especial aos considerados mais vulneráveis”, assinala Picornell-Lucas (2020, p. 17). Caso o Estado não intervenha nessa situação, dificilmente conseguirá prestar o apoio necessário para que esse adolescente possa reparar o dano causado e ser reinserido na sociedade.

No entanto, apesar das convergências existentes entre os dois sistemas, SUAS e SINASE, os fluxos de atendimento e acompanhamento dos adolescentes em conflito com a lei se tornam objeto de constantes debates, seja pela falta de clareza ou dificuldades na sua operacionalização. Daí a importância do estabelecimento de um espaço de diálogo entre os entes envolvidos na política de socioeducação, para uma maior efetividade dos direitos.

A Ascensão do Estado Penal e o Estigma da Pobreza

O Estado Penal é a resposta a uma nova ordem econômica transnacionalizada, que influenciou todo o mundo. Ele inaugura uma estratégia de contenção dos distúrbios sociais ou manutenção da ordem social, aliando a ação da assistência social como instrumento de controle através de uma “agressiva burocracia penal”. (WACQUANT, 2012, p. 17). Em seu seio está a criminalização da marginalidade e a contenção pela punição dos menos favorecidos, que faz as vezes da política social, instituindo-se, dessa maneira, um governo carcerário em substituição ao Estado social.

Para explicar a ascensão do Estado Penal, Wacquant (2003) aponta questões que propiciaram a iminência desse Estado. O primeiro momento seria nos anos 30 do século XX, a reação social contra a crise financeira e de emprego instalada pela diferenciação do Estado e da economia, denominada como “A Grande Depressão”. O desenvolvimento do Estado penal foi a alternativa encontrada para responder às questões de criminalização em razão da miséria ocasionada pelo problema social, institucional e político suscitado pelo próprio Estado, através da desregulamentação da economia, pela dessocialização do trabalho assalariado, da pauperização do proletariado urbano, resultando na ampliação e intensificação da intervenção do aparelho policial e judiciário. É preciso chamar a atenção para a face ideológica da justiça e do universo jurídico na sociedade burguesa, pois

[...] não existem para garantir direitos, mas para, por meio dos ritos e normas judiciais, sustentar a aparência de um Estado Democrático de Direito, deixando na sombra as reais e brutais violações que começam lá atrás: na impossibilidade mesmo de as famílias das classes populares garantirem não só sua sobrevivência material, mas criarem, educarem e oferecerem uma vida digna as suas crianças e adolescentes. (TERRA; AZEVEDO, 2018, p. 15)

Ora, em face dessa impossibilidade de as famílias das classes populares oferecerem vida digna para a sua prole, o Estado penal atua, no sentido de manter sob controle esses amplos contingentes populacionais. Ou seja, para conter as expressões da questão social ou distúrbios sociais, pelos quais o Estado é amplamente responsável, as autoridades adotam funções repressivas com um aumento exagerado das ações punitivas, a exemplo da sociedade americana, analisada por Wacquant (2003).

Contudo, para além do uso da força e do poder de Estado, incluindo seu aparato jurídico e prisional, em sua versão mais forte, outra corrente no estudo do fenômeno prisional é a da produção simbólica, a partir das prisões, como ‘instituições totais’ produtoras de estigmas (GOFFMAN, 1988). Para esse autor, o estigma faz parte de um processo social amplo; é uma ideia coletiva elaborada pela sociedade e não apenas um atributo do sujeito. É um atributo profundamente depreciativo que torna-se uma espécie de marca negativa que o sujeito carrega. Nesse diapasão acredita-se que o sujeito estigmatizado acabe por constituir duas identidades que se combinam com a realidade tecnologicizada do período atual: uma identidade social real e outra virtual. Entende-se a identidade real como um conjunto de categorias e atributos que uma pessoa prova ter. Já a identidade virtual compreende o conjunto de categorias e atributos que as pessoas têm para com o estranho que aparece a sua volta. Não se trata de uma postura de alteridade, são exigências e imputações de caráter, construído pela estrutura cultural de uma sociedade, quanto ao que o estranho deveria ser. Desse modo, uma dada característica – ser negro, residir em bairros periféricos, cometer ato infracional – pode levar à estigmatização do sujeito, especialmente quando há uma discrepância específica entre a identidade social virtual e a identidade social real. E as relações sociais ficam numa relação de poder (SIQUEIRA; CARDOSO, 2011), que leva a impor normas, valores e crenças e torna-se um mecanismo de controle sobre os que detêm menos poder na sociedade.

A Assistência Social, através das novas formas de alienação, impostas pelo capital, assume uma centralidade, transformando-se “num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil”. (MOTA, 2010, p.134). Tal interpretação parece se confirmar no processo de expansão da Assistência Social, a despeito e, talvez, por conta disso, da mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, que, em suas condicionalidades

restritivas, sustentadas por uma razão instrumental, sugere o argumento do crescimento da pobreza e sua impossibilidade de equilíbrio financeiro. (MOTA, *Ibidem*). Por isso mesmo, na medida em que são focalizados as pessoas e grupos mais pobres da sociedade, origina-se um desdenho à política de Assistência Social, que deixa de lado o caráter universal de proteção social. Um discurso com preceitos morais de como acabar com a pobreza e a fome, promover a inclusão social, tudo em nome da cidadania, da democracia e da justiça social, mas pautado nos interesses dos grupos hegemônicos e de suas políticas de Estado. Na verdade, trata-se de um discurso de hegemonia, que disputa os rumos da própria Assistência Social.

O segundo componente apontado por Wacquant (2003) para a política de contenção repressiva das pessoas pobres é o aumento da população carcerária. Uma política que demonstrava o desengajamento social do Estado e que atingiu, prioritariamente, os jovens negros que residiam nos guetos. Entre dez e vinte anos duplicou e triplicou a população carcerária. Além disso, a população submetida à tutela, em liberdade vigiada e soltos em liberdade condicional, representam um número infinitamente maior do peso da autoridade penal no tratamento da miséria e de seus correlatos. Como resultado dessas ações, o encarceramento também se torna uma indústria absolutamente lucrativa, visto que a política penal estimulou o crescimento do setor das prisões privadas, que passa a receber do fundo público, ao longo dos anos, montantes de recursos orçamentários, a despeito de um discurso de economia e de uso racional e eficiente, que justifica o viés privatista desse Estado, o qual deixa de assumir a primazia dessa função.

O ‘rigor penal’ norte-americano chegou à Europa que, paulatinamente, assume, no decorrer dos anos, o discurso da moralidade, de modo a mudar os rumos das políticas estatais, baseando-se nas teses sobre o crime, a violência, a justiça, a desigualdade e a responsabilidade do indivíduo e da comunidade

(WACQUANT, *Ibidem*). Esse processo se iniciou, no fim do século XX, com o enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social e o alinhamento das políticas públicas com à utopia neoliberal. Se anteriormente a perspectiva liberal pregava a noção do Estado mínimo com respeito aos privilégios do capital, na atualidade se exige, ‘mais Estado’, com vistas a “mascarar e conter as consequências sociais deletérias, nas regiões inferiores do espaço social” (WACQUANT, 2001, p. 13). Nesse sentido, há um Estado mínimo para a promoção de um livre mercado, em suas políticas sociais, mas com máxima ação policial e penal.

A implantação do neoliberalismo na América Latina ocorre de maneira diferente em relação aos governos neoliberais dos Estados Unidos da América e de certos países da Europa. Nessa diferença é preciso levar em conta o grau de desigualdades sociais dos países latino-americanos, pois estes possuem problemas extremos e de longa duração, vinculados aos altos índices de desordem social e de violência, que caracteriza tais lugares. Logo, a desigualdade nesses países tem raízes históricas e embora o neoliberalismo tenha contribuído para a continuação e intensificação desses problemas, não é sua principal ou única causa. Cabe destacar que os países da América Latina, com seus frágeis Estados e precárias economias, não desfrutaram propriamente de um Estado de bem-estar, que não passou de uma aspiração política que, no melhor dos casos, foi parcialmente realizada. Ademais, no campo econômico, esses países não estavam preparados para absorver todas as mudanças geradas pela abertura das suas economias, sem o aumento exponencial da pobreza e da miséria e sem uma rede de proteção social, minimamente equipada, para amortecer os impactos da liberalização de suas economias. Sendo assim, “na América Latina o Estado Penal surge com mais força, como principal mecanismo de controle e disciplina das classes mais baixas, que não encontram um lugar na nova ordem social, regido pelas regras e pela lógica do mercado”. (ITURRALDE, 2012, p.182). Os políticos importam as técnicas agressivas de segurança, o

que serviu para legitimar os sistemas políticos, com seus frágeis governos, que se mostraram repressivamente fortes, através de políticas penais.

No Brasil, com o propósito do combate à corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa, o presidente atual, logo no início de sua gestão, assina um Projeto de Lei Anticrime em fevereiro de 2019, que não resolve problemas sociais. Torna-se uma ação imediatista, com uma resposta simbólica, que atende a anseios punitivistas. Há um incremento radical na ação penal do Estado, que terá como resultado um aumento abrupto do número de presos, sabendo que o sistema carcerário vivencia inúmeras violações de direitos e não tem condições para recebê-los. (MASI, 2019). A política estatal, a despeito de mudanças na legislação, prioriza a ação repressiva contra as populações vulneráveis. Isso acaba por reforçar o processo de reclusão e punição, atingindo, particularmente, os jovens e, principalmente, os negros e pobres. Esse novo movimento de reprodução do capital, baseado no ideário neoliberal e das crises cíclicas do capitalismo, as quais produzem ondas de criminalização em razão da forte exclusão social, remete a criminalidade que tem classe social, cor e local de moradia.

Nessas circunstâncias, o contexto social com base na política para infância e adolescência, que projeta a inclusão social através do discurso de cidadania e de políticas sociais, torna-se o mesmo que vulnerabiliza sob a defesa do neoliberalismo. As famílias e as crianças e adolescentes são lançadas a própria sorte, numa conjuntura de desemprego estrutural, de formas precárias de trabalho e da pobreza. (SALES, 2007). O debate que tem prevalecido é uma análise superficial dos adolescentes envolvidos na criminalidade, que cometem ato infracional. Tal posição não considera a integralidade do sujeito e o contexto no qual está inserido. (RIZZINI; VALE, 2014). O agravamento da violência fortalece o apelo punitivista que, por sua vez, desperta um sentimento de revanche em parcelas da sociedade.

Considerações finais

O modelo penal do Estado, apresentado como solução para os problemas da criminalidade, destrói as bases de uma sociedade democrática e evidencia o recorte de classe, criminalizando os pobres, os imigrantes, os negros e setores minoritários da sociedade. No caso brasileiro, a crescente onda de desregulamentação da economia e a destruição das conquistas adquiridas com a promulgação da Constituição de 1988, que possibilitava a concretização de um Estado Social brasileiro, parecem conduzir ao fortalecimento do estado penal, a despeito de mudanças efetivadas no corpus legislativo pós-Constituição de 1988.

Em contraponto ao avanço da legislação brasileira acerca da garantia de direitos e o atendimento prestado a crianças e adolescentes, o que se verifica, no dia a dia, é um contexto de violação de direitos, aumento da violência e índices alarmantes de criminalidade, situação da qual grande parte das crianças e adolescentes estão expostos.

A tais questões, e à suposta brandura da legislação protecionista, alas conservadoras da sociedade e da grande mídia atribuem as causas dos distúrbios sociais aos adolescentes, principalmente aos que cometem ato infracional, em geral oriundos das camadas mais pobres, do sexo masculino, negros ou pardos. Advogam em defesa de um Estado Penal mais proativo em relação à “marginalidade”, com leis mais duras, menos proteção social e uso intensivo do aparelho repressivo do Estado; com mais punição e violência. (ASSIS, 2019). Atualmente, vivenciamos no Brasil grandes tensões e retrocessos. O atual presidente, de ideologia ultradireitista, utiliza como subterfúgio de combate ao crime o uso da força extremada e até a defesa de grupos de extermínio.

Por ora tratamos da análise de uma face do fenômeno socioeducativo, que deve se somar a outros estudos sobre a temática, no sentido de subsidiar a luta por garantia de direitos. Diante dos desafios encontrados é imprescindível a elaboração

de estratégias e ações, aprimorando a gestão governamental, de âmbito municipal, no que diz respeito à execução da medida socioeducativa em meio aberto, assim como alertar para a importância de pactuação com os outros entes federados. De fato, como aponta o Sistema Socioeducativo, a busca por uma melhor resolutividade no processo de atendimento e acompanhamento dos adolescentes em conflito com a lei implica na efetivação de direitos, possibilitando a reinserção desses adolescentes na sociedade. Para que esse adolescente tenha condições de inserção social, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo deve estar articulado com as diversas políticas públicas, prerrogativa essencial, contida na própria lei.

Referências

ASSIS, Goretti; SANDOVAL, André. **Adolêscencia à deriva. Retratos dos internos do centro socioeducativo Edson Mota**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BISINOTO, Cynthia et. al. Socioeducação: origem, significado e implicações para o atendimento socioeducativo. **Psicologia em estudo**, v. 20, n. 4, 2015, p. 575-585.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno de orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. Brasília, Distrito Federal, 2016.

CAMPOS, Herculano R.; CAVALCANTE, Carmen P. O adolescente e o estatuto jurídico: transgressão e lei no Brasil. In: PAIVA, ILana Lemos de et al. **Justiça juvenil: teoria e prática no sistema socioeducativo**. Natal, RN: EDUFRN, 2014, p. 33-48.

CAVALCANTE, Luciana Paiva. **Medida Socioeducativa em Meio Aberto: Vivências e Perspectivas de Adolescentes e Jovens**. Dissertação (Mestrado) (UFPB/CCHLA/PPGSS), João Pessoa, PB, 2019.

COUTO, Berenice Rojas.; YASBEK, Maria Carmelita.; RAICHELIS, Raquel. **A Política Nacional de Assistência Social e o Suas:** apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas (Org.). et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2017, p. 61-92.

GOFFMAN, Erving. **Estigma:** Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan S.A., 1988.

ITURRALDE, Manuel. **O governo neoliberal da insegurança social na América Latina:** semelhanças e diferenças com o Norte Global. In: Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo contemporâneo. BATISTA, V. M (org). Rio de Janeiro: Editora Revan: 2012.

MASI, Carlos Velho. **Comentários ao projeto de lei anticrime do Min. Sérgio Moro.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5761, 10 abr. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/73149>. Acesso em 30 jun. 2021.

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência Social:** ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.

PICORNELL-LUCAS, Antonia. As crianças e os adolescentes confinados e invisíveis. In MEDEIROS, A.; PICORNELL-LUCAS, A.; BARBIERI, M.; FERNANDES, N. e SILVA, T. (Eds.). **Covid-19, infância e adolescência:** o mundo novo é um jardim o uma cela?, p. 11-18. Ceará: Editora Terra sem Amos, 2020.

RIZZINI, Irene.; VALE, Juliana Batistuta. Redução da Maioridade Penal: uma velha questão. In: **Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUCRio**, nº15, jul/dez 2014, p. 09-29.

ROSSATO, Luciano Alves.; LÉPORE, Paulo Eduardo.; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da criança e do adolescente:** comentado artigo por artigo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SALES, Mione Apolinário. **(In) visibilidade perversa:** adolescentes infratores como metáfora da violência. São Paulo: Cortez, 2007.

SIQUEIRA, Ranyella; CARDOSO, Hélio. **O conceito de estigma como processo social:** uma aproximação teoria a partir da literatura norte-americana. *Imagonautas*, 2 (1), 2011, p. 92-113.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SPOSATO, Karyna Batista (Org). **Guia de Orientações para Municipalização de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Passo a Passo da Municipalização.** UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, novembro 2007.

TERRA, Cilene.; AZEVEDO, Fernanda. **Adolescente, ato infracional e serviço social no judiciário:** trabalho e resistência. São Paulo: Cortez, 2018. (Coleção temas sociojurídicos)

WACQUANT, L. **As prisões da miséria.** Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WACQUANT, L. **Punir os pobres:** A nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Tradução de Eliane Aguiar. 2. ed. Instituto Carioca de Criminologia. Editora Revan, 2003.

WACQUANT, L. Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In: **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal.** 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012, p. 11-42.

TERRITÓRIOS E SABERES DOS POVOS TRADICIONAIS: entre Práticas e Políticas de Proteção Social

*Emanuel Silva
Dirce Koga*

Notas Introdutórias: Território, Saberes e Povos Tradicionais

*A pesquisa, como ato de conhecimento,
tem como sujeitos cognoscentes, de um lado,
os pesquisadores profissionais; de outro,
os grupos populares e, como objeto a ser
desvelado, a realidade concreta.*

Paulo Freire

O cenário que vivenciamos em nosso país tem exigido um redobrar de forças na direção da produção de conhecimentos que, de fato, consigam participar de processos de deciframento dessa tragédia social intensificada pela pandemia da covid-19. Momento que está a exigir da academia e da gestão de políticas públicas a construção de novas estratégias de (re)conhecimento, ou, nas palavras de Paulo Freire, de “desvelamento da realidade concreta”.

Importa destacar que esse trecho, aqui utilizado como epígrafe, faz parte do texto “Criando métodos de pesquisa alternativa: aprendendo a fazê-la melhor através da ação”, e foi publicado originalmente no livro “Pesquisa Participante”, de autoria de Carlos Rodrigues Brandão (1981), a partir de uma exposição

em inglês, feita por Paulo Freire, no Instituto de Educação de Adultos da Universidade de Dar-Es-Salaam, na Tanzânia, em 1971. Trata-se de um diálogo sobre o lugar da pesquisa nos processos de educação popular e que, passados 50 anos, a fala de Freire nos parece mais que atual, necessária.

Será na introdução do livro “Cartas a Guiné-Bissau” (1978) que Paulo Freire declara que seu primeiro encontro com a África tinha se dado com a Tanzânia,

[...] com a qual me sinto, por vários motivos, estreitamente ligado. Faço esta referência para sublinhar quão importante foi, para mim, pisar pela primeira vez o chão africano e sentir-me nele como quem voltava e não como quem chegava. (FREIRE, 1978, p.13).

Esta declaração de Paulo Freire sobre seu sentimento em relação à Tanzânia, de alguém que se encontrava distante das terras brasileiras, diz muito do seu perfil como educador, e alguém profundamente ligado às suas raízes, aos seus territórios de vivência, ao se deparar com a nova realidade, “como quem voltava, e não como quem chegava”.

Ao mesmo tempo, o educador expressava sua perspicácia investigativa, identificada com aquele povo e aquele lugar da Tanzânia, quando, no trajeto entre o aeroporto de Dar es Salaam e a universidade, atravessando a cidade, ele dizia que esta ia se “desdobrando” diante dele como algo que ele “revia” e se “reencontrava”.

Neste ano em que comemoramos o centenário de Paulo Freire, torna-se ainda mais significativo lembrar que se trata de um educador-pesquisador ou pesquisa-educador, para quem os “grupos populares” sempre foram considerados “sujeitos cognoscentes”, como os “pesquisadores profissionais”. Em tempos de barbárie social e negacionismo da ciência e da condição humana, os testemunhos de Paulo Freire se tornam ainda mais fundamentais,

tanto para a academia, como para as políticas públicas. Tempos em que aprender uns com os outros, como “sujeitos cognoscentes”, torna-se tarefa urgente de pesquisadores e gestores “desdobrar” a realidade e seus territórios.

Neste contexto, temos ainda uma impagável dívida social para com os povos tradicionais do Brasil e da América Latina, que desde o período colonial foram considerados “seres exóticos” a serem violentamente “domados”, escravizados, alfabetizados e, em última instância, até dizimados. Considerados párias não-humanos pelo colonizador branco, pela própria Igreja Católica branca. Sim, essa dívida social tem cor, além de endereço territorial.

É lamentável, pois, que tenhamos apagado de nossa memória social brasileira os saberes dos povos indígenas, e que tenhamos tomado com facilidade o saber do colonizador que, ao usurpar as riquezas dessa terra, o fez sob o custo de suas vidas, quase que dizimando-os, não fosse a resistência e força dessas “pessoas extraordinárias”. (HOBSBAWM, 2016).

Essa resistência frente ao processo de expropriação das terras indígenas é tratada por Faria (2015) ao pesquisar a trajetória do povo Guarani na cidade de São Paulo, a partir da aldeia localizada no bairro Jaraguá, seguindo um instigante caminho metodológico de análise, envolvendo expropriação, resistência e retomada como uma tríade inseparável.

O caminho proposto para análise das contradições e do contínuo processo de luta pela terra dos Guarani em São Paulo se fará por meio da tríade: expropriação, resistência e retomada. Mostra-se que o processo de expropriação traz inelutavelmente consigo a sua negação, a resistência, que se realiza pelos indígenas enquanto prática e pelas estratégias de continuidade de sua existência (física e espiritual). Na superação dos dois termos (expropriação/resistência) se apresenta a retomada de suas terras, enquanto

ação prática e devir, porque guarda um contínuo de ameaça de expropriação de suas terras e ações de resistência indígena. (FARIA, 2015, p. 5).

Saindo da cidade de São Paulo, e ainda na direção dos saberes dos povos indígenas, vale destacar as pesquisas realizadas pela assistente social e professora aposentada da Universidade Federal do Pará – UFPA, Joaquina Barata Teixeira, incansável militante das causas indígenas, e que constantemente nos lembra sobre sua diversidade étnica e a necessidade do respeito a sua riqueza cultural por parte do Estado brasileiro e suas políticas de proteção social.

Só no Pará conhecemos 38 etnias cujas lideranças acolhem com muita receptividade os programas de transferência de renda, mas, como dissemos em outras falas, eles têm posto críticas sobre sua forma padronizada e individualizada, que viola valores e práticas milenares de coletividade e socialização da produção. Vou repetir aqui o que vimos e ouvimos em uma reunião com lideranças indígenas em 2009, em Belém, um deles dizer: “queremos o bolsa aldeia e não o bolsa família”. Vimos repetindo isso em várias palestras, mas é preciso organizar propostas na perspectiva dessa adequação e os gestores, trabalhadores e intelectuais da região devem formular e apresentar propostas. (TEIXEIRA, 2013, p. 193).

O alerta para as críticas das lideranças indígenas do Pará em relação aos programas de transferência de renda quanto à sua “forma padronizada e individualizada” trazidas pela Prof^a Joaquina, talvez possam também ser tomadas como referência sobre a importância de se atentar para seus “valores e práticas milenares de coletividade e socialização da produção”, que se confrontam com os saberes igualmente padronizantes e individu-

alizantes que marcam a produção de conhecimentos na academia. O chamado “produtivismo” individual, hoje tão valorizado pelas agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa, bem como por parte das universidades brasileiras, podem representar uma amostra dessa lógica avessa e distante dos povos originários brasileiros, e suas marcas da “coletividade e da socialização da produção”.

Esta breve ilação às nossas raízes sócio-históricas faz-se necessária no sentido de atentar-se para o fato da permanência do espectro colonial nas relações sociais contemporâneas e de produção do conhecimento. Insere-se aqui o debate em torno do colonialismo ou da colonialidade, uma distinção que Grosfoguel emite a partir de Anibal Quijano (1991, 2000), em suas incursões sobre a colonialidade do poder. Para esses autores, a colonialidade se refere à continuidade das formas coloniais de dominação, apesar da extinção das administrações regionais.

Continuamos a viver sob a mesma ‘matriz de poder colonial’. Com a descolonização jurídico-política saímos de um período de ‘colonialismo global’ para entrar num período de ‘colonialidade global’... A colonialidade permite-nos compreender a continuidade das formas coloniais de dominação após o fim das administrações coloniais, produzidas pelas culturas coloniais e pelas estruturas do sistema-mundo capitalista moderno/colonial... Eu uso a palavra ‘colonialismo’ para me referir a ‘situações coloniais’ impostas pela presença de uma administração colonial, como é o caso do período do colonialismo clássico, e, na esteira de Quijano, uso a designação ‘colonialidade’ para me referir a ‘situações coloniais’ da atualidade, em que as administrações coloniais foram praticamente erradicadas do sistema-mundo capitalista. (GROSGOUEL, 2010, p. 467, 468).

A colonialidade pode ser observada em diferentes contextos de produção do conhecimento. Paulo Freire também combatia a postura elitista no próprio processo de alfabetização de adultos, propondo uma perspectiva libertadora da educação, considerando a alfabetização “um ato de conhecimento”, em que iletrado e instrutor desempenham “o papel de sujeito conhecedor”.

Assim, do ponto de vista da libertação, o processo de alfabetização é um ato de conhecimento, um ato criador, no qual o iletrado, tanto como o seu instrutor, desempenha o papel de sujeito conhecedor. Os iletrados não são considerados como “recipientes vazios” ou como simples recipientes. Não são considerados como marginais que devem ser recuperados, mas como homens que estão impedidos de ler e de escrever pela sociedade na qual eles vivem, homens dominados, privados do seu direito de transformar o seu próprio mundo. (FREIRE, 1997, p. 24).

Tal colonialidade pode ser identificada nas relações verticalizadas do ambiente escolar, incluindo as universidades, ainda marcadas por posturas elitistas, sejam elas entre os próprios pares (professores, estudantes, pesquisadores), entre professores-estudantes, entre professores-pessoal administrativo ou da manutenção, e assim poderia se seguir as mais variadas combinações inter-relacionais que se dão no cotidiano universitário. Porém, a marca da colonialidade extrapola esses muros da academia e se reproduz nos espaços do trabalho de campo, por exemplo, quando pesquisadores e sujeitos da pesquisa se confrontam, no território para uma entrevista ou uma reunião de moradores, como bem lembra Gabriel Feltran:

Pessoas com origem na classe média ou nas elites raramente percebem, mas, nos espaços periféricos, frases em que transpareça que o

locutor se julga em condição de ensinar, guiar as condutas ou mesmo dar conselhos aos outros são muito malvistas. Denotam desigualdade. (FELTRAN, 2018, p.41).

No âmbito da gestão pública, observa-se também posturas e práticas verticalizadas reproduzidas no cotidiano de trabalho, nas relações estabelecidas entre trabalhadores e gestores (quem está na direção central e quem está na “ponta”), entre trabalhadores e consultores (“teóricos” da academia e técnicos da “prática”), entre trabalhadores e cidadãos (técnicos detentores do saber e do recurso e usuários/beneficiários vazios de conhecimento). Dessa forma, o acesso aos direitos sociais é atravessado cotidianamente pelas relações sociais que permeiam a gestão da política pública, podendo interferir na própria possibilidade ou não do acesso. Quantas vezes não pode ter ocorrido de uma cidadã que recebe um benefício de transferência de renda ter subitamente o seu recurso suspenso, simplesmente porque não foi avisada de que seu cadastro estava desatualizado. Só “o sistema sabia”, e ele é quem tem o poder de decidir que tem o direito ou não de receber o benefício.

Temos hoje tanto nas universidades como nos serviços de proteção social, estudantes, docentes, trabalhadoras e trabalhadores de origem indígena, quilombola, ribeirinha, que representam e expressam, ao mesmo tempo, duas riquezas: a diversidade sociocultural brasileira e os saberes produzidos em suas práticas sócio-históricas cotidianas e ancestrais. Trata-se de um cenário ainda a ser desdobrado, na perspectiva de Paulo Freire. Pois, tais protagonistas da produção do conhecimento tanto na universidade como na gestão pública são ainda identificados como “objetos” de pesquisa ou “usuários/beneficiários” de serviços socioassistenciais.

Dessa forma, continuamos reproduzindo no cotidiano das relações acadêmicas e da gestão pública o viés colonizador junto a estes pesquisadores, trabalhadoras e trabalhadores originários

dos povos tradicionais. Todo legado sociocultural de conhecimentos acumulados ao longo de séculos por esses povos parece não ganhar legitimidade, se não perpassar pelo crivo dos protocolos institucionais e de seus “porta-vozes”.

Diante desses cenários que permeiam as relações cotidianas de troca de saberes, o processo coletivo de construção do conhecimento envolve um movimento de (re)conhecimento sobre o sentido da incompletude proposta por Paulo Freire e, ao mesmo tempo, da pluralidade de saberes presentes na escala do cotidiano, nos “territórios de vivência”, que se constituem justamente no “espaço banal” ou no “lugar”, trabalhados por Milton Santos. (SANTOS, 2006).

O sentido coletivo da construção do conhecimento se põe ainda como um horizonte a ser reconhecido, pois o que tem prevalecido há mais de 520 anos é o saber do colonizador, do professor, da academia, do gestor, do “pesquisador profissional”, do “sistema informacional” – um ser invisível movido por fluxos de dados que regem o mundo contemporâneo alicerçado na lógica do capital financeirizado. Porém, há que se continuar na busca pela construção coletiva do conhecimento vivo e vivenciado, a partir dos chãos e das sujeitas e sujeitos que os vivenciam.

Nessa direção, considerando conforme Santos e Meneses (2014, p. 9), que “toda experiência social produz e reproduz conhecimento e, ao fazê-lo, pressupõe uma ou várias epistemologias... Não há, pois, conhecimento sem práticas e actores sociais”, as experiências dos “territórios de vivência” podem constituir-se em produção e reprodução de conhecimentos, deslocando essa “produção/reprodução do conhecimento” do lugar exclusivista e elitista, tradicionalmente atribuído ao mundo acadêmico ou à institucionalidade das políticas públicas. Um deslocamento que seja capaz de chegar à escala do cotidiano, em que a tríade “território, saberes e povos tradicionais” seja reconhecida como uma realidade concreta a ser desvelada, na direção da construção coletiva do conhecimento.

O Território como chão concreto das práticas e políticas públicas de proteção social

Partimos da perspectiva em buscar um enquadramento teórico e operacional relacionado à categoria analítica “território usado” (Milton Santos)³³, no intuito de esclarecer quais os elementos que permitem sua instrumentalização, tanto para o planejamento como para a avaliação de políticas públicas. É com base na reflexão conceitual posta neste capítulo que se expõe as observâncias de como o conceito de território vem sendo apropriado pelo Estado para a determinação de espaços diferenciados de intervenção por meio de políticas públicas e quais as principais vantagens e contradições que essa nova abordagem apresenta, dado o contexto sociopolítico brasileiro contemporâneo. Antes disso, contudo, considera-se apontar as determinações históricas recentes que permitiram a adoção desse conceito no campo das políticas públicas.

A partir da reflexão sobre a operacionalização do conceito de território no planejamento e na implementação de políticas públicas que nos leva a 1962, em que a ação deliberada de planejamento estatal teve como marco a criação do Ministério do Planejamento³⁴, tendo como economista Celso Furtado, em que suas teses serviram como fundamentação para as principais ações governamentais de planejamento econômico naquela época, e ainda persistem como referências importantes.

Furtado confiava no processo político para reverter esse quadro perverso de dependência, que gerava desigualdades extremas entre as frações do território brasileiro e era, a seu ver, responsável pelo subdesenvolvimento do país. Por isso, a

33 Para Milton Santos (2001), o território em si mesmo não se constitui em uma categoria de análise, mas sim o a partir do seu uso, o “território usado”.

34 Período que teve como presidente da República Federativa do Brasil João Goulart.

questão do desenvolvimento regional esteve fortemente presente na obra de Furtado. Para ele, um “processo de integração teria de orientar-se no sentido do aproveitamento mais racional de recursos e fatores no conjunto da economia nacional”. (FURTADO, 2003, p. 249).

Para a nossa reflexão, que tem como base a vida social pós-CF 1988, partimos da concepção de Brandão (2007) de que políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são aquelas que não discriminam nenhuma escala de atuação e reforçam as ações multiescalares – microrregionais, mesorregionais, metropolitanas, locais, entre outras, contribuindo para a construção de escalas espaciais analíticas e políticas adequadas a cada problema concreto no interior de um território, referente a uma determinada comunidade, a ser diagnosticado e enfrentado.

Alguns fatores que diferenciam as políticas públicas entre si devem ser levadas em consideração no planejamento e avaliação no tocante a seu objeto de tratamento (Assistência Social, Saúde, Educação, habitação etc.), que as distingue como políticas setoriais de ação específicas.

Nessa concepção, as políticas se diferem pelo âmbito de sua cobertura, a ser definida pelos gestores e organismos responsáveis, sobretudo quanto ao público a ser envolvido, os critérios de inclusão e, em alguns casos, as localidades específicas para sua execução. Assim, a abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas auxilia no entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais sob os quais ocorrerá a intervenção desejada, de maneira a propiciar meios mais acurados para a definição de diagnósticos e alcance de metas, parcerias necessárias e instrumentos de implementação.

Guimarães Neto (2010) afirma que as formas de concepção de políticas públicas e de atuação governamental baseadas no território surgiu com base em vários aspectos bem característicos do Brasil.

O enfoque territorial se expressa, sobretudo, no tratamento de um nível específico da realidade e na operacionalização de algumas instâncias empíricas fundamentais. Sabourin (2002) explica que o planejamento das ações de Estado, sob essa perspectiva, envolve três desafios de grande relevância na atualidade: *i)* estabelecer ações que garantam uma representação democrática e diversificada da sociedade, a fim de que os diferentes grupos de atores possam participar mais ativamente das tomadas de decisão e ter mais acesso à informação; *ii)* realizar ações de capacitação junto aos atores locais para que possa ser formada uma visão territorial de desenvolvimento, rompendo a visão setorial como a única forma de análise; e *iii)* estabelecer novas formas de ordenação das políticas públicas, no que se refere aos recursos, às populações e aos territórios, baseadas em novas lógicas de desenvolvimento.

A abordagem territorial permitiu, ainda, o nascimento de um discurso de revalorização do meio rural na definição de políticas públicas, que antes era suprimida nas ações de desenvolvimento regional, basicamente voltadas para a estruturação dos espaços urbanos.

Essa revalorização se deu com base em duas importantes vertentes: 1) refere-se ao caráter multifuncional que a agricultura familiar estabelece com o território, sobre o qual o meio rural deixa de ser entendido somente por suas características produtivas e passa a ser valorizado também por seus aspectos sociais, culturais e ambientais, embora a atividade produtiva agropecuária permaneça como atividade nuclear de seu espaço (MALUF, 2001). Para esta fração socioprodutiva, que se representa de modo diferenciado no território nacional, a propriedade rural familiar, que se interconecta com outras circunvizinhas formando as comunidades rurais, não é apenas lócus de produção, como no caso das grandes propriedades agrícolas empresariais, mas também o território de vivência, da formação de laços de proteção social, da reprodução cultural, e de todos os fatores

materiais e simbólicos que ratificam uma identidade própria na vida social; 2) posicionamento contrário à dicotomia rural-urbano, que negligencia as relações sociais que são desenvolvidas na prática em decorrência dos diversos mecanismos de integração do rural com o urbano (ABRAMOVAY, 2003; SILVA *et al*, 2020).

Essa interligação entre os territórios usados, com características distintas, é denominada por Favareto (2007, p. 22) de “dinâmicas territoriais de desenvolvimento”. Para uma intervenção sobre essas dinâmicas, o autor realçou a necessidade de entender as articulações entre suas formas de produção e as características morfológicas dos fios que tecem a realidade social local, a partir do entendimento de suas relações de “oposição e complementaridade”.

O território como vivência de proteção Social no litoral paraibano

As populações tradicionais do litoral paraibano têm seu modo de vida diretamente vinculado às atividades da pesca, mais especificamente a artesanal, e aos seus territórios. Diegues (2008) evidencia que a categoria população tradicional engloba uma diversidade de populações, entre as quais se destacam no nordeste do Brasil: os povos indígenas, os caboclos, os povos de terreiro, os ciganos e os ribeirinhos.

Esses grupos dominam saberes empíricos sobre rios, igarapés e manguezais e dos seres vivos encontrados nos territórios onde desenvolvem suas atividades. Suas vivências são associadas às áreas rurais, com grande dependência do território que as cercam, tendo como premissas para os seus usos os ciclos (biológicos, climáticos, astronômicos, entre outros) para a produção e reprodução de seus modos de vida.

Os povos tradicionais se caracterizam por saber usar os recursos naturais de forma a não alterar seus princípios de fun-

cionamento, tampouco pôr em risco as condições de reprodução dos ecossistemas naturais.

Edgar Morin (2010) ressalta que todo conhecimento é uma tradução a partir dos estímulos que recebemos do mundo exterior e, ao mesmo tempo, reconstrução mental, primeiramente sob a forma perceptiva e depois por palavras, ideias e teorias.

Os pescadores indígenas do litoral paraibano, buscam diariamente estratégias de sobrevivência e uma delas está inserida no conhecimento sobre o ciclo lunar (Figura 1) que é passado pelos antepassados potiguaras de forma geracional. Conforme estudos realizados por McDowall (1969) e Silva (2011), a natureza possui muitas mudanças que ocorrem de forma contínua, marcadas por elementos naturais.

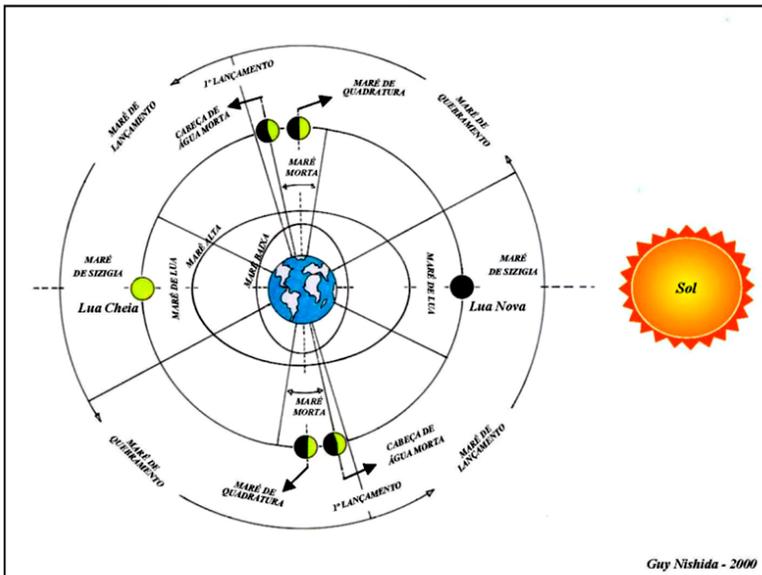
O ambiente natural transforma-se a cada dia, a cada estação e a cada ano. E o comportamento e abundância relativa de animais em muitos casos refletem nessas mudanças contínuas no meio ambiente de grande importância para a garantia da sustentabilidade social, fato que diferencia a pesca do corte da cana-de-açúcar que todos os anos há um plantio de sementes geneticamente testadas, assim não existe ciclo natural nas plantações de cana-de-açúcar. Observa-se que tal modelagem de plantação, mesmo buscando a biotecnologia no melhoramento genético da espécie plantada, depende de uma parcela da natureza, como as chuvas e condições climáticas de uma forma geral. O marisco está inserido em sua totalidade nas condições naturais de manutenção fisiológica selvagem, e esse, por sua vez, apresenta ciclo vital altamente dependente das condições equilibrada do meio natural.

Conforme McDowall (1969) e Silva (2011), temos a demonstração de que há influência dos ciclos lunares nas migrações verticais do zooplâncton na Baía Fosforescente (Phosphorescent Bay) em Porto Rico, que de uma forma geral são estudos, e têm mostrado que os ciclos lunares influenciam nos ciclos biológicos

de muitas espécies que habitam as águas estuarinas, como todo o complexo estuário manguezal.

Dessa forma, temos a confirmação de que os pescadores artesanais das aldeias indígenas potiguara possuem conhecimento sobre as questões do ambiente natural, onde tal apropriação é a garantia como estratégia de trabalho para a sobrevivência da pesca artesanal, sendo assim, garantia também de sobrevivência diante das problemáticas ambientais que os potiguara vêm enfrentando nas últimas décadas.

Figura 1: Diagrama das variações da maré associadas ao ciclo lunar no olhar dos pescadores artesanais indígenas do litoral paraibano.



Fonte: Adaptado de Nishida; Nordi; Alves, 2006.

O conhecimento das catadoras de marisco indígena sobre as variações das marés ganha termos próprios colocados pelas trabalhadoras nas entrevistas de história de vida, como também pode se verificar em estudos realizados por Nishida;

Nordi; Alves (2006): a) Maré de ‘sizígia’ ou ‘maré de lua’ – a maior amplitude entre a maré baixa e alta; b) Maré de ‘quebramento’ – quando a variação na amplitude entre as marés diminui; c) Maré de ‘quarto’ ou ‘maré de quadratura’ - a menor amplitude entre a maré baixa e alta. d) Maré ‘morta’ – a menor amplitude entre as marés ocorrem durante os dias quando o sol e a lua puxam em ângulos retos com a Terra; e) ‘Cabeça de água morta’ – os últimos dias da maré morta, quando a lua começa a mudar passando para a fase de lua cheia ou nova; f) ‘Primeiro lançamento’ – a amplitude entre as marés cresce levando a maré de lua.

Conforme Silva (2016), as marisqueiras indígenas que coletam o marisco das comunidades estudadas, em 100% asseguram que as fases da lua e as diferentes marés influenciam diretamente no trabalho de coleta, já que o marisco se desenvolve nas croas que na maré alta ficam submersos. Verificamos nas turnês guiadas e nas conversas informais, que todas afirmam ter preferência pelas marés de lua quarto crescente e minguante devido a uma menor incidência de mosquitos, que muitas vezes atrapalham o processo de trabalho, pois também afetam a saúde dessas mulheres.

A mariscagem se caracteriza por ser desempenhada no meio terrestre, que consiste no espaço de moradia e do beneficiamento do recurso pesqueiro e, no meio aquático, onde ocorre o procedimento de apropriação da natureza, que poderá ser realizado de forma artesanal ou em escala industrial. (SILVA, 2016).

Nas incursões pela APA do rio Mamanguape, exatamente nas croas, verificamos que as marisqueiras utilizam instrumentos que causam baixo impacto ambiental, caracterizando-as como trabalhadoras artesanais. Afirmamos que as marisqueiras apresentam uma variação no que se refere ao uso dos instrumentos conforme a preferência das trabalhadoras.

Os pescadores artesanais indígenas do litoral paraibano possuem conhecimento etnoecológico detalhado – o conhecimento

do sistema lunar, exemplo da aplicação na organização da atividade na coleta de marisco e pesca. Isso se evidenciou como uma ferramenta fundamental no processo do trabalho.

O conhecimento que os potiguara detêm sobre a distribuição dos recursos e sua ecologia, além de sua percepção ambiental, constitui-se em uma ferramenta valiosa, suficiente para ser incorporada tanto em planos de desenvolvimento socioeconômicos quanto em estudos de manejo, conservação e utilização sustentável da fauna local, com elaboração de políticas públicas voltadas para as questões objetivas do território.

Considerações finais

Concluimos através de vivências no campo das políticas públicas, a existência de uma tendência em que tanto estas quanto os arranjos institucionais promovidos por elas sejam organizados em torno de questões setoriais tradicionais, o que denominamos de “isolacionismo setorial”. Com isso, permanece a dificuldade para a construção de programas de natureza intersetorial que dialoguem com as várias dinâmicas (existentes ou potenciais) das economias territoriais.

A pesca artesanal desenvolvida no litoral paraibano apresenta características peculiares da cultura dos povos tradicionais, sendo de pequena escala e de forma artesanal. A caracterização da atividade pesqueira e dos pescadores indígenas mostram um importante meio de subsistência para as aldeias.

Os pescadores potiguara aprenderam a arte de pescar por meio do vínculo familiar com pais, avôs, irmãos, tios e primos, e também com outros pescadores antigos e amigos das aldeias vizinhas, em sua maioria ainda crianças, o que demonstra a realidade dos pescadores que apresentam uma baixa escolaridade. Entretanto, o conhecimento que esse povo adquiriu na prática é um conhecimento extremamente válido e rico.

A vivência da atividade pesqueira possibilitou o desenvolvimento dos saberes e práticas artesanais que possuem, tanto sobre o ambiente que o rodeia como o ciclo lunar, um domínio amplo dos fatores bióticos e abióticos (vivos e não vivos), respectivamente.

Esses saberes podem ser utilizados nas práticas e princípios de conservação e sustentabilidade, como também na formulação, implantação e gestão das políticas públicas. Por essa razão, é necessário que a gestão socioterritorial identifique os mecanismos que incluam esses povos no processo de construção de acordos e regras para a gestão dos recursos pesqueiros e garanta o acesso aos direitos sociais e de cidadania.

Referências

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

BRANDÃO, C. R. **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A.; ALMEIDA FILHO, N. (orgs.). **Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre populações humanas e áreas úmidas brasileiras (NUPAUB) – USP/Hucitec, 2008.

FARIA, C. S. **A luta Guarani pela terra na metrópole paulistana: contradições entre a propriedade privada capitalista e a apropriação indígena**. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP, 2007.

FELTRAN, G. **Irmãos: uma história do PCC**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FREIRE, P. Papel da educação na humanização. **Revista da FAEBA** – Faculdade de Educação do Estado da Bahia. Salvador-BA: UNEB, ano 6, n. 7, jan./jun. 1997. p. 9-32.

FREIRE, P. Criando métodos de pesquisa alternativa: aprendendo a fazer a melhor através da ação. In: BRANDÃO, C. R. **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 34-41.

FREIRE, P. **Cartas à Guiné-Bissau**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 2003.

GROSGOUEL, R. Para Descolonizar os Estudos de Economia Política e os Estudos Pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (orgs). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 455-491.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: NEAD, 2010.

HOBSBAWM, E. **Pessoas extraordinárias: resistência, rebelião e jazz**. 4. ed. São Paulo, Paz e Terra, 2016.

MALUF, R. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, S. (org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

MCDOWALL, R. M. Lunar rhythms in aquatic animals: A general Review, **Tuatara**, v. 17, n. 3, p. 133-144, 1969.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Brasília-DF: UNESCO; São Paulo: Cortez, 2010.

NISHIDA, A. K.; NORDI, N.; ALVES, R. R. N. The lunar-tide cycle viewed by crustacean and mollusc gatherers in the State of Paraíba, Northeast Brazil and their influence in collection attitudes In: **Journal of Ethnobiology and Ethnomedicine**, v. 2, 11, 2006.

QUIJANO, Anibal. Colonialidad y modernidad/ racionalidad. In: **Revista Peru Indígena**. Lima: Instituto Indigenista Peruano, v. 13, n. 29. p. 11-20, 1991.

QUIJANO, Anibal. Coloniality of Power, Ethnocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views from the South*, v. 1, n. 3, p. 533-580, 2000.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (orgs.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: Embrapa, 2002.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (orgs). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: tempo, razão e emoção**. São Paulo, EDUSP, 2006.

SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro, Record, 2001.

SILVA, E. L. P. **Territorialidades e proteção social: conflitos socioambientais indígenas vivenciados na pesca artesanal no litoral norte da Paraíba**. 229p. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVA, E. L. P. **Da casa ao mangue: abordagem socioecológica do processo de trabalho das mariscadoras do estuário do rio Paraíba/PB**. 2011. 208 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

SILVA, E. L. P. et al. Proteção social ante o avanço do conservadorismo no brasil: território, lugar e política de assistência social In: **Revista de Políticas Públicas**, número especial da IX JOINPP – Civilização ou Barbárie – o futuro da humanidade, São Luís – MA, EDUFMA, v. 24, p. 651-668, 2020.

TEIXEIRA, J. B. A Amazônia e a interface com o SUAS. In: COLIN et al (org). **20 anos de Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, 2013. p. 188-203.

FONTES DE INFORMAÇÃO PARA AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME³⁵

Paulo de Martino Jannuzzi

Introdução

As Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome tiveram papel expressivo na melhoria das condições de vida e bem-estar da população brasileira, especialmente dos segmentos mais vulneráveis e de mais baixa renda entre 2004 e 2014. A criação e expansão do Programa Bolsa Família, a diversificação e ampliação da cobertura dos serviços socioassistenciais, a construção de cisternas no Semiárido e provimento de alimentos a equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional, a oferta de cursos de Qualificação Profissional, viabilizadas de forma mais integrada e dirigida a essa parcela de brasileiros, explicam boa parte dos avanços sociais constatados em diferentes pesquisas e por pesquisadores de diversas instituições nacionais e internacionais.

Se ainda há muito por investigar acerca do papel – específico e integrado – dessas Políticas para o desenvolvimento social no país também há ainda que se resgatar a contribuição dos instrumentos inovadores de gestão, monitoramento e avaliação criados e aperfeiçoados no período para a efetividade dos seus programas.

35 Este texto está baseado em outro mais extenso, publicado em uma coletânea organizada por Maria Inês Nahas, a saber JANNUZZI (2015).

Parte desses instrumentos para potencializar a efetividade das Políticas e programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi desenvolvida por sua Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Com o propósito de subsidiar a gestão e a implementação dos programas do Ministério e suas ações estratégicas – Fome Zero e Plano Brasil Sem Miséria – a SAGI desenvolveu ferramentas informacionais para coletar, organizar e disponibilizar dados para diagnósticos socioterritoriais, relatórios municipais, painéis de indicadores de monitoramento e pesquisas de avaliação de programas. Ademais, a SAGI também desenvolveu estratégias de disseminação de suas informações e estudos – por meio de publicações impressas e eletrônicas – e realizou cursos de formação para técnicos, gestores e conselheiros das três esferas de governo.

A necessidade de avançar na produção de indicadores cada vez mais sensíveis aos efeitos das ações e programas, mais específicos aos públicos afetos, com maior regularidade temporal e em distintos níveis de granularidade territorial, para elaboração de diagnósticos propositivos e atividades de monitoramento e avaliação das Políticas do Ministério, levou a SAGI a procedimentos mais complexos de geração de indicadores e exploração de um número crescente de fontes de dados, sejam eles pesquisas e levantamentos estatísticos, sejam cadastros públicos e registros de programas.

Cadastro Único de Programas Sociais e Censo Suas são algumas dessas fontes. A descrição das mesmas é oportuna nesse texto pelo uso das informações nesses disponíveis na construção de indicadores de monitoramento e avaliação de programas e serviços do extinto MDS.

O cadastro único e censo SUAS

O Cadastro Único de Programas Sociais é uma das fontes de dados com grande potencial analítico e aplicado para as polí-

ticas públicas. O Cadastro Único foi criado como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou com renda mensal familiar total de até três salários mínimos, o que faz com que reunisse em final de 2014 os registros de mais de 80 milhões de pessoas. O Cadastro foi um instrumento fundamental na estratégia de unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família e, posteriormente, na sua expansão qualificada de cobertura, em direção aos bolsões de maior intensidade de pobreza nos países, além do uso para referenciamento primário de famílias para ações da Assistência Social e seleção de públicos-alvo de vários programas sociais.

Com as informações nele registradas pode-se conhecer de forma detalhada as características do domicílio, acesso a serviços urbanos, a composição familiar, escolaridade, trabalho e remuneração de cada componente, acesso a programas governamentais etc. Também se pode registrar nele informações que registrem a condição específica de vulnerabilidade social como a de população em situação de rua, quilombolas, indígenas etc. Como existem incentivos e estratégias para atualização regular das informações famílias – pelo menos a cada dois anos para famílias beneficiárias do Bolsa Família –, o Cadastro acaba se constituindo em um censo contínuo da população mais pobre no país, permitindo computar indicadores sociais específicos para acompanhamento de suas mudanças (ou “permanências!”). E tal como um censo, permite a computação de indicadores ao âmbito municipal e submunicipal, de forma periódica.

O Censo do Sistema Único da Assistência Social (Censo Suas) é um levantamento realizado pelo MDS com o objetivo de analisar a implantação do Suas nos âmbitos estadual e municipal, identificando os pontos de avanços, dificuldades e desafios. Por meio de questionários na Internet são coletadas as informações sobre infraestrutura, recursos humanos, recursos financeiros,

aspectos institucionais junto aos gestores do Sistema nos entes federados, junto aos Conselhos e junto aos responsáveis pelos equipamentos sociais. Desde que foi criado, em 2007, o levantamento incorpora novas temáticas nos questionários e ampliando o universo dos agentes e unidades investigadas. Nas edições de 2010 e 2011 coletaram-se informações de entidades privadas da rede socioassistencial e em 2011 foi introduzido novo questionário para coleta de informações dos Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua (Centro Pop). No levantamento de 2012, introduziu-se o questionário sobre as Unidades de Acolhimento em seus diversos tipos (Abrigo Institucional, Casa Lar, Casa Lar em Aldeia, Casa de Passagem, República, Residência Inclusiva, entre outros). Esse levantamento teve seu mérito reconhecido como instrumento para aprimoramento da gestão do Suas ao figurar como um dos dez finalistas do Prêmio de Inovação da Gestão Pública Federal, promovido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Indicadores para os programas e serviços

Essas fontes de dados e outras duas dezenas de pesquisas e registros administrativos foram usadas para a produção dos indicadores para as Políticas do MDS. Algumas dessas bases de dados foram disponibilizadas de forma pública ou cedidas mediante termo de responsabilidade como os Registros de Condicionaisidades do Programa Bolsa Família, os Registros Mensais de Atendimento do Suas, os dados do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional, os registros da Relação Anual de Informações Sociais etc.

A partir dessas fontes computam-se indicadores primários de produto ou “entregas” – cisternas construídas, vagas ofertadas em cursos de Qualificação Profissional, por exemplo. São indicadores expressos, em geral, em termos absolutos: unidades, pessoas etc. Outros indicadores – indicadores relativos ou relacionais –

envolvem na sua computação relações aritméticas ou algébricas de dados da mesma ou outras fontes de dados, como indicadores de acesso ou resultados – taxas de frequência escolar, estimativas de população em extrema pobreza no Cadastro Único.

Há uma terceira categoria de indicadores para as Políticas de Desenvolvimento Social – indicadores “integrados” – que são obtidos mediante o pareamento ou integração de bases de dados diferentes, mediante alguma variável-chave comum (o NIS - Número de Identificação Social, por exemplo). São exemplos, nesse sentido, o número ou parcela de inscritos no Cadastro Único que se matricularam em um curso de Qualificação Profissional do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, ou a taxa de desnutrição crônica de crianças do Bolsa Família, computada a partir da integração entre Cadastro Único, Registros mensais da Folha de Pagamento do Programa e os Registros semestrais do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional. São indicadores dessa natureza que permitiram responder às necessidades de informação mais sensível aos programas e mais específica aos diferentes públicos das Políticas do MDS.

Além do esforço de produzir informação temática e analítica dessas fontes, também houve demanda por construção de indicadores sintéticos que sumarizassem um conjunto amplo de aspectos levantados nas pesquisas. O Índice de Desenvolvimento dos Centros de Referência da Assistência Social (IDCRAS), assim como o Índice de Gestão Descentralizada do Suas (IGD-SUAS) são dois exemplos nesse sentido. O primeiro se prestou a avaliar o grau de adequação dos equipamentos sociais frente a um padrão normativo ideal de atendimento e estruturação dos serviços socioassistenciais, valendo-se das informações anuais levantadas no Censo SUAS. O segundo foi usado para a repartição de recursos para apoio à gestão municipal e estadual do SUAS, combinando variáveis de demanda por serviços, grau de estruturação e complexidade da oferta de serviços e nível médio de vulnerabilidade social do município ou estado.

Um balanço do conjunto de indicadores produzidos para as políticas do MDS contabilizou, em janeiro de 2014, mais de 1.600 indicadores, organizados em 13 áreas temáticas, de intervenção programática ou relacionadas às ações do Ministério, abrangendo desde indicadores de serviços e equipamentos da “Assistência Social” às medidas relacionadas às condições de “Habitação”, para citar dois temas, um mais estruturante, outro, com vínculo importante, mas lateral (SOUZA, 2013). Documento anterior – Catálogo de Indicadores de Monitoramento de Programas do MDS – contabilizava, em 2006, um conjunto de indicadores muito mais enxuto – cerca de 60 –, certamente os mais estratégicos, o que impede uma comparação “justa” com o quadro atual.

O fato é que esse mosaico de indicadores foi sendo ampliado conforme as necessidades ditadas pela complexificação das atividades de diagnóstico socio-territorial, monitoramento e gestão das ações do Ministério. Dois dos principais programas do Ministério – Bolsa Família e Programa de Aquisição de Alimentos – vieram requerendo medidas mais específicas para sua gestão e aperfeiçoamento. O Sistema Único da Assistência Social (SUAS), por sua vez, ampliou seu conjunto de serviços e benefícios, cobrindo todo o país com suas equipes multidisciplinares e equipamentos sociais.

Considerações finais

O surgimento e consolidação das Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a intersectorialidade com demais Políticas Sociais e a complexificação da gestão dos programas relacionados levaram à produção de indicadores mais sensíveis e específicos, a partir de um número crescente de fontes de dados. A SAGI procurou responder à demanda com a produção de um conjunto amplo de indicadores sociais, inclusive explorando a potencialidade do Cadastro Único como fonte de indicadores municipais relativos à população de mais baixa renda (indicadores

educacionais e mercado de trabalho). A computação de indicadores derivados da integração do Cadastro Único com registros de programas e sistemas de informação de outros ministérios também foi uma estratégia metodológica importante e inovadora, pois permitiu gerar informação mais aderente aos programas e públicos do MDS.

Essas informações fizeram diferença no aprimoramento e gestão municipal das Políticas e programas de Desenvolvimento Social no Brasil. Para que as informações produzidas pudessem alcançar plateias mais abrangentes diversos aplicativos foram desenvolvidos. Afinal, não bastava colocar à disposição pública na Internet as planilhas de dados e indicadores de programas. Foi necessário desenvolver produtos “customizados” para os diferentes públicos de técnicos e gestores que se almeja atingir, adequando formato, conteúdo e complexidade aos mesmos (QUAGLIA *et al* 2013). Além disso, desenvolveu-se um programa de formação em monitoramento e avaliação de programas sociais, que capacitou mais de 15 mil técnicos entre 2013 e 2014 (JANNUZZI 2018).

Esse conjunto de instrumentos continuam sendo contribuições importantes para gestão das políticas, programas e serviços do Ministério, mesmo em um contexto de deslegitimação e perda da centralidade das políticas sociais na esfera federal que se seguiu ao golpimpeachment de maio de 2016.

Referências

JANNUZZI, P. M. Indicadores para Gestão Municipal das Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. In: Maria Inês Pedrosa Nahas. (Org.). **Qualidade de Vida Urbana: abordagens, indicadores e experiências internacionais**. 1ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, v. 1, p. 121-132.

JANNUZZI, P. M. CapacitaSuas: notas sobre sua estruturação, importância e os desafios para sua continuidade. In: Fatima Valéria Ferreira de Souza. (Org.). **A UFRJ no CapacitaSuas:**

uma proposta de qualificação de técnicos, docentes e estudantes. 1ed. Rio de Janeiro: ESS/UFRJ, 2018, v. 1, p. 79-85.

QUAGLIA, G.; BRASILEIRO, C. E.; NAKASHIMA, C. **Ferramentas Informacionais para consulta a informações e para gestão do Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS:** situação em maio de 2013. Estudo Técnico SAGI, Brasília, SAGI, n. 10, 2013.

SOUSA, M. F. **Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria.** Estudo Técnico SAGI, Brasília, SAGI, n. 17, 2013.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS CONDICIONALIDADES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BAYEUX-PB

Ediclê Travassos de Lima

Maria de Fátima Leite Gomes

Introdução

O recorte temático deste capítulo se dá em decorrência da dissertação de mestrado, intitulada “A TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): percepções no município de Bayeux-PB”, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social, da Universidade Federal da Paraíba (PPGSS/UFPB).

Faz-se mister abordar que no contexto brasileiro, especialmente sob a égide da década de 1990, o Brasil vivenciou uma era de reformas estruturantes e buscou desvincular o Estado dos compromissos sociais assumidos na Constituição de 1988. Ademais, pretendeu-se um engajamento na nova ordem capitalista mundial, em busca de competir no mercado livre e adotar políticas de corte neoliberal.

O Brasil passou a conduzir as políticas sociais para o âmbito da transferência de renda, tornando-se a principal linha de intervenção do Estado na vida dos mais empobrecidos; portanto, a transferência de renda, além de beneficiar as famílias em situação de pobreza, seria também uma estratégia para fortalecer a capacidade competitiva das empresas nacionais e elevar

o índice de consumo das famílias consideradas pobres, bem como, alcançar um melhor perfil distributivo. Nesse processo, o Programa Bolsa Família surge com vistas a colocar na ordem do dia o acesso à renda enquanto provisão mínima de subsistência.

Diante das questões expostas, a lógica do Bolsa Família está fundamentada através de condicionalidades (MDS, 2003) para o provimento do benefício, quais sejam: o acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias, a frequência escolar e o acesso à educação alimentar. Essa modalidade de programa é um tipo de assistência social que representa o enfoque inovador na distribuição de serviços sociais. Como o nome sugere, a transferência de renda com condicionalidades, transfere dinheiro às famílias pobres condicionadas a “investimentos em capital humano”.

O PBF está presente em 5.565 municípios do País (IBGE, 2010). Na Paraíba, à época da pesquisa, de acordo com os informes do então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), hoje Ministério da Cidadania (MC), e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), o programa atendeu em 2017, 514.017 famílias; em 2018 atendeu 514.663 famílias. No município de Bayeux-PB, o PBF atendeu, respectivamente, em 2017-2018, o quantitativo de: 10.973 e 11.309 famílias (período delimitado da coleta dos dados).

Desse modo, conforme o tema proposto para este capítulo, elenca-se o seguinte objetivo: compreender como se opera o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família na realidade brasileira e, na particularidade, do município de Bayeux-PB.

Adverte a pesquisadora que, o caminho metodológico para realizar a coleta e a análise dos dados, filia-se ao pensamento crítico, no qual se buscou problematizar o programa, partindo-se da perspectiva universal para o particular.

Compôs ainda, a amostra dos dados, um total de 157 Formulários de Acompanhamento Familiar dos Beneficiários do Programa Bolsa Família em descumprimento das condicionali-

dades, lançados no Sistema Eletrônico SIGPBF/SICON. Dos 157 formulários, foram analisados 34 e realizada a leitura de 88 Relatórios Mensais de Atendimento (RMA).

Outrossim, espera-se que o capítulo em tela fomente o debate sobre a execução desta política no município supramencionado, com bases fundamentadas em um estudo acadêmico científico.

O mais expressivo Programa de Renda no contexto brasileiro: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

Muitos analistas nacionais e internacionais partem do pressuposto de que nas sociedades modernas não há razões para se questionar a existência das políticas públicas sociais e de programas de transferência de renda. Isso ocorre pelo fato de o provimento de serviços sociais como um direito de cidadania ter se tornado um dos maiores acontecimentos do século XX. Além disso, várias pesquisas empíricas realizadas recentemente confirmam, apesar da proliferação da ideologia do fim do Estado de Bem-Estar em esfera nacional e internacional, que quanto mais desenvolvido, industrializado e maior a renda de um país, maiores são os investimentos em políticas sociais. Os resultados desse processo são os menores índices de pobreza. Ou seja, embora existam autores que veem este tipo de proteção como fantasias, os impactos de tais políticas têm merecido a atenção do debate acadêmico.

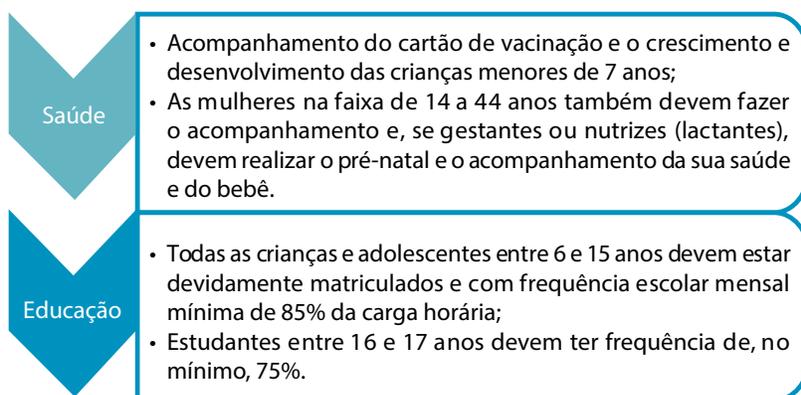
No Brasil, o desenvolvimento de Programas de Transferência de Renda veio com mudanças que os colocaram num lugar de destaque no âmbito da Proteção Social no país, tornando-se referência para os programas já existentes; deste modo, o Bolsa Família (PBF) ganhou status de principal programa dessa amplitude e foi apresentado conforme o Caderno de Orientações dos CRAS (2011, p. 12) enquanto programa direcionado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Entre os anos de 2003 e 2010 o programa passou por mudanças, consideradas como parte do seu processo de consolidação, sobretudo, nas suas duas primeiras frentes – a transferência de renda e o acompanhamento das condicionalidades (PAIVA; FALCÃO; BATHOLO, 2013, p. 25), com a prerrogativa discursiva de gerar impactos na saúde, educação e assistência social dos beneficiários.

Centralidade das condicionalidades do PBF entre a Política de Saúde, a Política de Educação e a Política de Assistência Social

Para o recebimento do benefício do PBF foram instituídas condicionalidades na área da saúde, educação e assistência social, a saber: acompanhamento do pré-natal, nutricional de crianças e da frequência escolar nos estabelecimentos de ensino público, no ensino fundamental e médio, bem como, a participação nos serviços socioassistenciais ofertados nos CRAS, de acordo com a figura 1 abaixo:

Figura 1 – Condicionalidades do Programa Bolsa Família



Fonte: Informações extraídas do MDS (2019).

A imposição de condicionalidades com ênfase na contrapartida para o recebimento do benefício, conforme Cobo (2012, p. 56),

[...] pressupõe que a população pobre não sabe gastar ou agir “adequadamente” e que esta precisa que o Estado obrigue-a a gastar a renda recebida por meio de benefícios em alimentos, por exemplo, ou mandando as crianças para escola ou cuidando da saúde de todos os familiares.

Contudo, o discurso dos idealizadores do PBF é que este promove a correlação da transferência de renda e o acesso aos direitos sociais com vistas à mobilidade social; a partir dessa correlação, o referido programa se colocaria como uma “estratégia” intersetorial que possibilitasse a inclusão das famílias às políticas de saúde, educação e assistência social.

No entanto, a existência de condições para a garantia do benefício, reforça a lógica de “artifícios [...] na contramão daquilo que se espera de uma política não meritocrática de caráter universal” (COUTO; RAICHELIS; SILVA; YASBEK, 2012, p. 240). Sendo assim, ao se considerar o foco desta política nas condicionalidades, acaba-se por apresentar um caráter punitivo e penalizador àqueles mais vulneráveis socialmente que, segundo Koga e Sposati (2013, p. 203),

[...] o foco das políticas sociais nas condicionalidades termina penalizando ou mesmo excluindo aqueles considerados menos “obedientes” às normas estabelecidas, que não raramente são os que se apresentam com maior grau de vulnerabilidade social.

Assim, apesar do não adensamento teórico apontado nesse breve texto, é imprescindível destacar a importância do PBF

e sua intersectorialidade através das demais políticas públicas. Contudo, faz-se preciso lembrar dos inúmeros desafios postos, ao considerar-se a transferência de renda no Brasil como “o quase tudo do sistema de Proteção Social”.

Com base nessa discussão e levando em consideração os objetivos que propõe o Programa Bolsa Família, analisar-se-á, a seguir, como este se evidencia na particularidade do município de Bayeux-PB, uma vez que, o mencionado município destaca-se em função da aproximação territorial com João Pessoa-PB (capital do Estado) e por ter uma demanda considerável das expressões da questão social.

O Programa Bolsa Família (PBF): uma análise no município de Bayeux-PB

É no contexto geral de experiências de políticas públicas de Transferência de Renda no país, que se toma como recorte espacial de análise da pesquisa bibliográfica e documental, a cidade de Bayeux-PB, usando como espaço temporal os anos de 2017-2018³⁶, a partir do território dos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS), localizados nos Bairros do Sesi, Imaculada, Jardim Aeroporto e Conjunto Mário Andrezza.

Nesta perspectiva, os CRAS passam a se constituir como lócus estratégicos sob a roupagem da “potencialização” dos sujeitos e dos espaços locais. Dessa forma, busca-se apresentar uma aproximação ao território, situando-o no contexto atual de crise do capital, a partir do movimento do universal ao particular.

Assim, com o intuito de descrever e analisar a execução do PBF a partir dos CRAS, utilizou-se documentos do planejamento da gestão municipal, o RMA, entre outros.

36 O recorte temporal 2017-2018, se deu em decorrência da fase em que a pesquisadora foi gestora da Política de Assistência Social do município de Bayeux-PB.

O *locus* da pesquisa

O município de Bayeux de acordo com o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), apresentava 99.716 pessoas, das quais 47.736 são do sexo masculino e 51.980 do sexo feminino; destas, 98.793 residem na zona urbana e 923 residem na área rural. É, portanto, uma cidade eminentemente urbana.

Devido ao crescimento urbano desse município, atividades como a agricultura e a pecuária possuem pouca expressão em Bayeux. A atividade pesqueira, que já foi uma das mais importantes, decaiu devido “o desmatamento do mangue, o despejo de gases industriais nos rios, a penetração cada vez maior de moradias no terreno pantanoso e a pesca predatória” (OLIVEIRA, 2012).

A população economicamente ativa e inserida no mercado formal de trabalho ainda de acordo com o IBGE (2010), ganha em média 1.8 salários mínimos e, apenas, 10,8% da população encontra-se ocupada, enquanto 43,2% têm rendimento nominal mensal de ½ salário mínimo. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita, por sua vez, é de R\$ 11.829,33 se destacando no Estado da Paraíba, pois entre os 223 municípios, Bayeux ocupa o 26º lugar no ranking.

O recorte de renda é parte crucial para definir a parcela da população que deve acessar os projetos, programas, serviços e benefícios das Políticas Públicas. Frente a isso, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentado pelo município é de 0.649, ou seja, ainda distante do ideal (IBGE, 2010).

A cidade de Bayeux possui 15 bairros: Alto da Boa Vista, Baralho, Brasília, Centro, SESI, Imaculada, Jardim Aeroporto, Rio do Meio, Mário Andreazza, Tambay, Comercial Norte, Manguinhos, Jardim São Severino, Jardim São Vicente e São Bento.

Há a incidência de que a questão do território emerge como impulsor do processo de desenvolvimento servindo como referência para as diretrizes econômicas e seus reflexos nas políticas sociais, voltadas prioritariamente, para a redução ime-

diata da pobreza. Em Bayeux-PB, na particularidade dos anos 2017- 2018, de acordo com os Relatórios de Gestão da Secretaria Trabalho e Ação Social (SETRAS, 2018) primou-se por um conjunto de estratégias geopolíticas de curto e médio prazos, aliadas com as diretrizes do MDS, com vistas a adoção de instrumentos apoiados nos princípios da inclusão social e distribuição de renda. Buscava-se ainda, a redução das diversas expressões da vulnerabilidade social, a partir do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), no espaço dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

O atual debate acerca da pertinência, viabilidade e efetividade dos CRAS, volta-se, principalmente, para a tentativa do enfrentamento à pobreza. Se, por um lado, ocorre a exposição dos indivíduos aos diversos riscos e incertezas que imperam no mundo atual, a exemplo do desemprego, exclusão social, catástrofes ambientais, insegurança econômica, entre outros, esperou-se que a relevância deste equipamento social minimizasse os impactos dessas condições, a partir de instrumentos de proteção e suas formas de implementação e gestão social.

Segundo os Relatórios de Gestão da Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRAS, 2018), a estratégia de enfrentamento à pobreza pela dinamização dos CRAS tinha como objetivo impulsionar os serviços, os benefícios e programas sociais do município. A finalidade destes era promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial saúde, educação e assistência social, e criar possibilidades do exercício da cidadania com base na efetivação de direitos sociais.

Em Bayeux-PB, não obstante a diversidade de instrumentos existentes, é por meio da transferência monetária de renda, a exemplo do PBF, que a assistência aos pobres e excluídos se manifestou mais expressivamente. O foco foi viabilizar um padrão de vida mínimo aos beneficiários do SCFV/PAIF e, para tal, inseri-los entre as diferentes coberturas propostas no Plano Plurianual da Assistência Social de 2018-2021 (SETRAS, 2018).

Especificidades do PBF quanto ao número de famílias beneficiárias

Em Bayeux-PB, nos idos 2017-2018, respectivamente, foram beneficiadas 10.973 e 11.309 famílias. Tal elevação no número de famílias beneficiárias, em certa medida ocorreu em consequência do aumento da equipe técnica da Gestão do Cadastro Único (Ca-dÚnico), diante da contratação de 2 (dois) digitadores contratados em 2017, bem como, do envolvimento e da qualificação da equipe CRAS/PAIF em relação a busca ativa, nos territórios, resultando numa demanda mais expressiva de inclusão no referido cadastro, conforme quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Famílias beneficiadas

FEDERAÇÃO	DADOS	ANO 2017	ANO 2018
BRASIL	Quantidade de Famílias Beneficiadas	13.828,609	13.841,302
	Valor Repassado	1.180.933013,00	805.308.667,00
ESTADO DA PARAÍBA	Quantidade de Famílias Beneficiadas	514.017	514.663
	Valor Repassado	1.180.933013,00	805.308.667,00
MUNICÍPIO DE BAYEUX	Quantidade de Famílias Beneficiadas	10.973	21.374.454,00
	Valor Repassado	11.309	15.085,627

Fonte: Elaboração própria com base Ministério da Cidadania³⁷ (MC, 2019).

37 No ano de 2019 o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) passou a ser intitulado como Ministério da Cidadania (MC).

Tipos de benefícios

O quadro 2 apresenta os tipos e o quantitativo por benefício familiar, entre 2011-2018, em Bayeux-PB, concedidos pelo PBF. Vale dizer que, os dados correspondentes ao período referenciado, obtidos através da SAGI/MDS (2018), foram sistematizados a partir de 2011, considerando sua disponibilidade no sistema, à época. Desta feita, identificam-se e sistematiza-se os tipos de benefícios, como: de Superação da Pobreza, o Benefício Variável à gestante, o Benefício Variável à nutriz, o Benefício Variável Jovem, o Benefício Variável e o Benefício Básico.

Quadro 2 – Tipos Benefícios do Programa Bolsa Família

Benefício do PBF de Bayeux	ANOS							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BSP	0	1.344	2.238	3.571	3.887	3.510	3.521	3.990
BVG	10	49	198	186	165	302	419	326
BVN	18	127	95	257	257	251	373	244
BJV	221	2.699	2.390	2.689	2.513	2.562	2.324	2.015
B. VARIÁVEL	1.081	14.439	14.355	15.186	14.990	14.447	13.974	13.760
B. BÁSICO	849	9.342	9.690	10.665	10.842	10.312	10.741	11.066

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do site: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/mv.php>.

Ao longo de quase uma década ocorreram alterações em suas concessões, favoráveis aos que necessitavam, embora, sob uma lógica focal e seletiva. Todavia, destaca-se que em dezembro/2011, entre todos os benefícios concedidos, o quantitativo foi de 2.179 às famílias em situação de pobreza; em 2012, fo-

ram 27.970; em 2013, 28.946; em 2014, 32.554; em 2015, foram 32.650; em 2016, foram 31.384; em 2017, foram 31.352 e em 2018, 31.401. Isto implica dizer que entre 2012 e 2015 houve um aumento considerável na concessão dos diversos benefícios disponibilizados pelo PBF. Entretanto, em 2011, destaca-se que o quantitativo de apenas 2.179 benefícios concedidos, corresponderam ao mês de dezembro, o que equivale dizer que não foi possível analisá-lo em relação aos demais anos. No período entre 2016, 2017 e 2018 identificaram-se alterações, a saber: no ano de 2016 e 2017 gerou uma diminuição na concessão de 32 benefícios, enquanto entre 2016 e 2018 ocorreu um acréscimo de 17 benefícios. Todavia, entre 2017-2018 o aumento correspondeu a 49 benefícios.

É importante frisar que de 2012 a 2018 foram 3.431 benefícios concedidos a mais no município de Bayeux-PB, às famílias em situação de pobreza. Tais fatores foram gerados sob aspectos de natureza objetivas e subjetivas que compõem o contexto socioeconômico e, também, político no espaço territorial daquela localidade. Isto equivale dizer que apesar dos conflitos administrativos internos da gestão municipal, naquele contexto, o PBF, respaldado pela SETRAS encontrou estratégias e táticas de superação, cujo objetivo era contemplar as demandas que chegavam na Gestão CadÚnico, através dos CRAS.

É indispensável mencionar que tal Programa ganhou repercussão e notoriedade em relação ao conjunto de benefícios concedidos, à população vivendo em condições subumanas. Pois, mesmo a cidade pertencendo a região metropolitana de João Pessoa-PB, com desenvolvimento econômico de porte médio, tem contradições que foram se configurando ao passo em que ocorria sua urbanização. Assim, o PBF, na intenção de reconfigurar as condições de pobreza em um patamar “mínimo”, por meio de seus equipamentos, fez uma abordagem territorial com vistas a dimensão político-administrativa para definição

de áreas de competências, abrangência, recursos, finalidades, ações e resultados ligados à concepção de Estado enquanto provedor de políticas sociais.

Condicionalidades do PBF e seus desdobramentos

As condicionalidades, também denominadas de contrapartidas ou compromissos, representam uma dimensão fundamental no desenho do PBF por se colocarem como mediação entre o eixo compensatório do programa, expresso pelo benefício monetário e o eixo estruturante, expresso pelos benefícios não monetários, bem como, programas e ações complementares. É, possivelmente, o campo mais debatido e menos consensual no âmbito da transferência de renda. Neste sentido, a temática das condicionalidades, especificamente no PBF, tem gerado questões polêmicas, antagônicas ou divergentes³⁸. Portanto, o estudo identificou, sistematizou e procurou analisar, criticamente, as condições as quais perpassam indivíduos e as famílias beneficiárias.

Assim, no tocante ao acompanhamento das condicionalidades na territorialidade dos CRAS³⁹, ressalta-se que o descumprimento destas implicou na suspensão do benefício, intensificando, ainda mais, a condição de vulnerabilidade dos seus beneficiários.

38 Um dos entendimentos é de que a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades. O realce dessa concepção é sobre a responsabilidade do Estado, que deve garantir as condições necessárias para que as pessoas mantenham um padrão básico de vida, não podendo qualquer programa social determinar exigências ou contrapartidas que possam gerar medidas punitivas (SILVA & SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 103).

39 Os CRAS Imaculada e CRAS Jardim Aeroporto, conforme o Relatório de Acompanhamento Familiar das equipes técnicas destes, não disponibilizaram as informações ao SIGPBF/SICON/MDS (2017).

Quadro 3 – Motivos dos descumprimentos das condicionalidades familiares – 2018

SITUAÇÕES IDENTIFICADAS	CRAS SESI	CRAS IMACULADA	CRAS JARDIM AEROPORTO	CRAS MÁRIO ANDREAZZA
Cod. 01 – Violência intrafamiliar (física sexual ou psicológica)	02	-	-	-
Cod. 06 – Recusa da criança em frequentar a escola ou o serviço de Convivência do PET	02	01	01	-
Cod. 20 – Gravidez infanto-juvenil	01	-	-	01
Cod. 22 – Doença da Criança/adolescente	01	01	03	01
Cod. 23 – Outro motivo	03	08	08	-

Fonte: Elaborado pela autora com base SIGPBF/SICON (2018).

Dentre as situações apresentadas no quadro 3, os aspectos mais relevantes no contexto do descumprimento das condicionalidades no ano de 2018, nos CRAS SESI, CRAS IMACULADA, CRAS JARDIM AEROPORTO, CRAS MÁRIO ANDREAZZA, tratam-se da “violência sexual intrafamiliar”, “doenças e gravidez infanto-juvenil”, “infrequência escolar” (e/ou baixa frequência escolar), dentre outros aspectos que não foram possíveis identificar nos Relatórios Mensais de Atendimento (RMA, 2018). Neste universo, capturam-se os seguintes aspectos: o CRAS Imaculada destacou-se com mais descumprimentos mediante a realidade dos demais; dentre eles, as variáveis: adoecimentos e “outros motivos” foram identificados de maneira mais expressiva; seguido, pelo CRAS SESI que também abrangeu os aspectos de “violência intrafamiliar”, “infrequência escolar”, “adoecimento e gravidez

infanto-juvenil”. Em contrapartida, o CRAS Jardim Aeroporto e o CRAS Mário Andreazza foram os que apresentaram menor taxa de descumprimento.

Na particularidade do CRAS Imaculada, os motivos que contribuíram para o “adoecimento infanto-juvenil” referem-se: adolescente com pneumonia; responsável familiar cirurgiado, descumprimento da vacinação (falta de vacina na unidade de saúde provocou, por vezes, a descontinuidade da regularização da vacinação), bem como, a manifestação do desejo do (a) adolescente em não “querer frequentar a escola”.

Quanto ao CRAS Jardim Aeroporto foi possível destacar que o quadro de adoecimento psiquiátrico e a tentativa de suicídio se revelaram. No entanto, diante das limitações impostas pela realidade orçamentária local, o funcionamento da rede socioassistencial foi comprometido no âmbito da intersectorialidade; contudo, seu comprometimento não inviabilizou que demandas sociais fossem encaminhadas e redirecionadas a outros serviços.

No CRAS Mário Andreazza a situação apresentada trata do aspecto adoecimento com vistas a doenças infectocontagiosas, a exemplo da tuberculose, bem como, da “gravidez infanto-juvenil”, que altera a rotina escolar de grande parcela de jovens adolescentes que assumem a maternidade de forma precoce, inviabilizando a compatibilização maternidade-escolarização. Esse fator vem sinalizando a interrupção do processo de formação educacional, o que pode comprometer seu ingresso no mercado formal de trabalho, de maneira qualificada.

A preocupação das equipes CRAS/PAIF nos idos de 2018, se deram na intensificação da aproximação com as famílias do PBF, cujo objetivo era “desculpabilizar” os indivíduos e as famílias pelo não cumprimento das condicionalidades. Tal perspectiva, se deu através da busca ativa e escuta qualificada, bem como da demanda espontânea, a depender das condições subjetivas e objetivas dos seus beneficiários.

Considerações finais

Ao longo deste capítulo debruçado sobre o tema – “O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS CONDICIONALIDADES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BAYEUX-PB”, constata-se que são muitas as contradições identificadas sobre o papel que assumiu, entre 2017-2018, o referido programa. Desse modo, o Bolsa Família, inicialmente, circunscreve-se em contextos socioeconômicos distintos, que vão desde a ofensiva neoliberal ao discurso do chamado “novo-desenvolvimentismo” e ao regresso do conservadorismo.

No movimento de construção de concepções sobre pobreza, a legislação, as informações e os discursos oficiais convergem no ponto essencial quando falam de pobreza: ausência ou deficiência como seu principal componente, aspecto reiterado no contexto geral das políticas e programas sociais. “Noção essa que escamoteia a desigualdade e tem a função político-ideológica de acomodar conflitos e o pobre no sistema vigente” (ARAÚJO, 2009 apud SILVA & SILVA, 2016, p. 51).

O bem-estar de um indivíduo ou de sua família pode ser provido por meio de diferentes fontes, entre elas, da ação do Estado. No mundo de “certezas”, onde o seguro não é necessário porque não há riscos, um sistema de proteção social teria um papel pequeno a desempenhar. Todavia, tais suposições não resistem nos mercados reais, onde imperam a incerteza e o risco, a exemplo do que ocorre no mundo globalizado, em que a proteção social se faz constantemente urgente.

No decorrer da pesquisa, destacam-se aspectos observados que perpassam: a proteção social e a erradicação da pobreza; o Bolsa Família como acesso direto à renda e ao consumo das famílias beneficiárias, desde que cumpram as condicionalidades estabelecidas pelo PBF. Dessa forma, em Bayeux-PB, o Programa revelou ser um importante instrumento no enfrentamento das vulnerabilidades sociais, considerando que possibilitou no município referenciado, uma porta “de saída” da marginalidade

e da pobreza extrema, em que pessoas se tornaram “cidadãos” e consumidores, saindo da invisibilidade e do esquecimento.

Portanto, os recursos financeiros repassados às famílias assistidas pelo PBF em Bayeux-PB, viabilizaram o acesso ao consumo, a expansão do comércio e aos serviços. Na sequência, outros fatores de impactos positivos foram a interlocução entre os serviços socioassistenciais e o aumento da demanda na Proteção Básica, bem como o atendimento nos territórios dos CRAS.

Na esfera das condicionalidades, o principal objetivo foi de incentivar o acesso dos beneficiários à educação e à saúde, na particularidade de combater as sanções previstas pelo programa, especialmente, quanto a culpabilização do sujeito. Portanto, através da análise dos dados, identificou-se também que o PBF é um instrumento de inserção social que pode viabilizar a mobilidade social.

Com isso, o PBF simbolizou-se enquanto instrumento mediador na relação Estado-sociedade, cujo objetivo maior foi o exercício da cidadania por meio do acesso à renda, ao endividamento e ao consumo.

Referências

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004** - Cria o Bolsa Família. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm2014>. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS/PNAS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Caderno SUAS**, ano 3, n. 3, Brasília: 2008.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Brasília, 2009.

COBO, Bárbara. **Políticas Focalizadas de Transferências de Renda: contextos e desafios.** São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, Berenice Rojas; RAICHELIS, Raquel; SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita. **O Sistema único de Assistência Social no Brasil:** uma Realidade em Movimento. 2012.

GOMES, Maria de Fátima Leite. **O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família:** a face do consenso. 1ª ed. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapa da pobreza e desigualdade.** 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 mar.

IBGE. **Indicadores Sociais Municipais 2000.** Rio de Janeiro: 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

IBGE. **Síntese de Indicadores 2009.** Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

IBGE. **Censo 2010 população do brasil é de 190.732.694 pessoas.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766>. Acesso em: 03 mar. 2019.

Koga, Dirce; Sposati, Aldaiza (Org.). **São Paulo:** sentidos territoriais e políticas sociais. São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2013.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo H. **Programas Sociais de Combate à Fome:** o legado dos anos de estabilização econômica. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MDS. Benefícios Eventuais da Assistência Social. In: **Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate**, n. 12. Brasília, DF: Secretaria de avaliação e gestão da informação, 2010.

NEVES, Lúcia (org.). **Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

OLIVEIRA, A. A. de. **Bayeux seu Povo sua História**. 2aed. Bayeux: Gráfica Potiguaras, 2012.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **O Bolsa Família: verso e reverso**. Campina: Papel Social, Papel Social, 2016.

A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS IDOSOS NAS INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPLS), NA CIDADE DE JOÃO PESSOA, BRASIL

Maria de Lourdes Soares

Maria José Neves da Silva

Introdução

As projeções demográficas indicaram que a expectativa de vida das pessoas e a redução da capacidade física e cognitiva aumentam enquanto se limita a capacidade das famílias de cuidarem destas. O envelhecimento da população aumenta a demanda por cuidados com idoso e de estruturas legais para regular os direitos e as atividades das instituições voltadas para o idoso. Considerando que a desatenção a esses serviços resultaria num incontornável prejuízo ao atendimento aos idosos, particularmente para os portadores de limitações físicas e cognitivas.

No Brasil, nas últimas décadas do século XX, o aumento dos idosos demandou legislações relativas à efetivação dos direitos e as instituições destinadas estes. Instituições que eram destinadas apenas a miseráveis e abandonados, os velhos “asilos”, marcados por preconceitos historicamente constituídos, se transformaram em “Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPs), proposta da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia. No

Brasil, o atendimento aos idosos nas ILPIs presta serviços tanto na área social quanto na área sanitária, e sendo estas objeto de ação de ambas as esferas, pode-se dizer que as estas são instituições de natureza sócio-sanitária. Natureza híbrida que demanda um modelo sócio-sanitário de assistência conjugando valores e práticas de ambas as esferas. Conforme Camarano & Kanso, o envelhecimento da população e o aumento da sobrevivência de pessoas com redução da capacidade física e cognitiva exigiram que as instituições ofereçam, além de apoio social, serviços de assistência à saúde.

O acelerado crescimento da população idosa e da demanda de políticas públicas voltadas para essa população demandou um marco regulatório. Nos últimos anos as ALPIs, na cidade de João Pessoa, vêm tentando acompanhar as legislações pertinentes. Então, neste trabalhar-se-á das ILPIs, na cidade de João Pessoa, nas suas caracterizações, possibilidades e limitações de operacionalização dos direitos e da maxi(mini)zação dos riscos aos idosos nesse momento de pandemia. Considerando o marco histórico da Constituição de 1988, da criação da Lei N° 11.124/2005 e das Legislações pertinente aos direitos da pessoa idosa nas modalidades habitação/moradia para idosos, particularmente na área da assistência social e da saúde.

Com a Constituição de 1988 e das legislações dela decorrentes de garantia dos direitos da pessoa idosa, desafios cotidianamente no âmbito do arcabouço legal, particularmente na concretização dos idosos e nas ILPIs se destacando sua repercussão no atendimento aos direitos e nas possibilidades de integração do idoso e proteção aos riscos. Alicerçada no levantamento bibliográfico dos principais teóricos da população idosa, nas legislações pertinentes ao tema e na pesquisa documental, buscou-se o entendimento da operacionalização dos direitos dos idosos na cidade de João Pessoa, destacando as ILPIs, nesse contexto de pandemia e de maiores riscos para os idosos.

Em contexto de contenção das demandas ao Estado, de fragilidade das instituições sociais, de acentuada desigualdade social e pobreza, pensar nas possibilidades e limitações de operacionalização dos direitos, especialmente na Maxi(mini) mização dos Riscos aos idosos nas Instituições de Longa Permanência (ILPs), nas na cidade de João Pessoa, capital da Paraíba é de grande importância. O crescimento da população idosa e das legislações, das políticas e programas para melhorar as condições de vida dessa população, assegurando a integridade, dignidade e minimização dos riscos dessas pessoas, nesse momento de reavaliação das políticas públicas, particularmente relacionadas às moradias adequadas, é deveras relevante.

Os Idosos, as legislações, as Moradias dignas e as Políticas Inerentes à Pessoa Idosa no Brasil

Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) mais pessoas no mundo têm 60 anos de idade ou mais. Um fenômeno mundial, reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) que considerou o período de 1975 a 2025 como a “Era do Envelhecimento”. Segundo Camarano e Pasinato (2004) o rápido crescimento no número de idosos no mundo constitui fenômeno social e biológico sem precedentes históricos e representa um dos principais êxitos da humanidade no século XXI e um dos seus principais desafios.

No Brasil, o Censo Demográfico realizado pelo IBGE demonstrava que os idosos cresceram, de 3,3%, em 1991, para 4,3%, em 2000 e 5,8%, em 2010. E o país como o sexto no ranking mundial em quantidade de idosos, a previsão era que estes em 2020 chegassem a cerca de 30 milhões, aproximadamente 75% da população brasileira, com 60 anos de idade, com uma renda entre 0 e 2 salários-mínimos.

Tabela 1. População Residente com 60 anos ou mais, por condição de renda, e respectiva distribuição por grupos de idade, segundo as Grandes Regiões (2011).

Grandes Regiões	Pessoas com 60 anos ou mais de idade					
	Total		Distribuição percentual por classe de rendimento mensal de todas as fontes			
			(salário-mínimo) (%)			
	Abs.	Relativo em relação à pop. total (%)	Até 1/2	Mais de ½ a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2
Brasil	23.536	12,1	10,4	38,6	23,4	24,7
Região Norte	1.302	7,9	9,7	48,1	22,5	17,2
Região Nordeste	6.212	11,5	9,0	52,5	22,5	13,7
Região Sudeste	10.898	13,3	12,0	30,2	23,5	30,4
Região Sul	3.658	13,1	8,1	35,8	25,3	29,0
Região Centro Oeste	1.465	10	10,7	40,4	21,6	25,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2011)

Do ponto de vista espacial, na Região Nordeste 61,5% dos idosos apresentam uma renda inferior a um salário mínimo. Enquanto que, na Região Sudeste, esse percentual é de 42,2%, o menor das regiões em termos relativos.

O aumento do segmento de idosos desde 1948, fez a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhecer o direito à moradia digna como pressuposto da dignidade da pessoa humana. A ONU reconheceu tal direito em vários tratados internacionais, reafirmando as obrigações dos Estados de promover e proteger o direito à moradia digna.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) (2002) define o idoso como as pessoas com 60 anos ou mais em países em desenvolvimento e com 65 anos ou mais em países desenvolvidos.

O Estatuto do Idoso (Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003) adota “idosas” as pessoas com 60 anos ou mais.

Estudiosos questionam à idade cronológica, justificando que esta não acompanhar as diferenças significativas do envelhecimento relativas ao estado de saúde, a participação e os níveis de independência entre pessoas da mesma idade (Brasil, 2005). Camarano e Pasinato (2004) ressaltam que a definição oficial não considera à heterogeneidade do segmento idoso, e indivíduos, grupos sociais, raças e tempo e, assim pode incluir indivíduos que não necessitem das políticas ou exclui os que delas mais necessitam. Para Camarano (2005) as trajetórias de vida diferenciadas, marcadas pelas desigualdades sociais, regionais e raciais em curso no país, afetaram as condições de vida na última etapa de vida. E que, as políticas sociais podem reforçar ou atenuar essas desigualdades, bem como os mitos, os estereótipos e os preconceitos em relação à população idosa.

Camarano & Pasinato (2004) acrescenta que a imagem predominante de idoso vulnerável e dependente econômico, físico e socialmente, pode enfatizar os custos dos idosos para a sociedade e, principalmente, para a população economicamente ativa. E, “mesmo que o envelhecimento seja desejável sob a perspectiva dos indivíduos, o crescimento da população idosa parece como acarretando um peso para a população jovem e o custo de sustentá-la como constituindo uma ameaça ao futuro das nações”.

Embasado na Organização Mundial (OMS), o Plano Internacional de Ação para o Envelhecimento (SEDH, 2003), o envelhecimento ativo alerta para “[...] o processo de otimização das oportunidades de saúde, de participação e de segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas ficam mais velhas” (OMS, 2005).

No Brasil, a otimização da vida dos idosos uniu idosos, professores universitários, profissionais da área de gerontologia e geriatria e entidades representativas desse segmento, para co-

locarem o processo de envelhecimento em pauta na sociedade e nas demandas ao Estado. Na otimização da vida dos idosos, um marco importante foi a Constituição Federal de 1988 que definiu os idosos como sujeitos de direitos diferenciados e merecedores de especial atenção, através da construção da rede de seguridade social, apoiada um tripé Previdência, Saúde e Assistência Social.

Arcabouço legal de proteção que decorreu na Lei nº 8.842, promulgado dia 4 de janeiro de 1994, a Política Nacional do Idoso (PNI) que, como instrumento de cidadania, criou normas de direitos sociais, garantindo autonomia, integração e participação efetiva dos idosos. A criação de condições para promover a longevidade com qualidade de vida, colocando em prática ações para os idosos e para os que estão envelhecendo.

As assembleias Internacionais sobre o envelhecimento populacional, a Organização das Nações Unidas, como de Viena (1982), e de Madrid, (2002), recomendaram ações sobre o envelhecimento em três objetivos principais no tocante a moradia e qualidade de vida. A moradia digna como satisfatória para ocasionar benéficos para saúde e bem-estar social e para promover o envelhecimento nas comunidades. Está considerando as preferências pessoais, as possibilidades de acessibilidade e a independência dos idosos. Além da disponibilidade de transporte acessível e economicamente exequível para os idosos (ONU, 2003).

A Constituição Federal de 1988 promulgada, pelo advento da Emenda Constitucional nº 26/2000, no seu artigo 6º, colocou a perspectiva de desenvolver legislações, políticas e programas para melhoraria das condições de vida das pessoas idosas, alertando para o dever da família, do Estado e da sociedade. O sentido era ampliar a proteção efetiva dos direitos e assegurar integridade e dignidade das pessoas idosas, pautadas as preocupações com a moradia digna, destacando a garantir da habitação adequada.

O Ministério da Saúde, na Portaria nº 810, de 1989, nas preocupações com a moradia, nas Normas possibilitaram o Funcionamento de Casas de Repouso, Clínicas Geriátricas e outras

Instituições destinadas ao atendimento aos idosos. Em 1999, a Política Nacional de Saúde do Idoso (PNSI), colocou como eixos principais a prevenção, a promoção de saúde e o atendimento multidisciplinar focado na capacidade funcional e na participação popular. Política que se efetivaria através das ações do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Programa de Saúde da Família (PSF), regulamentado posteriormente.

A Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), em 2000, expediu Portaria nº 2.874, instituindo modalidades de atendimento assistencial para crianças, idosos e outros indivíduos mercedores de atenção diferenciada, cujo rendimento familiar mensal *per capita* fosse de até meio salário-mínimo. Nesta foram mantidas as modalidades de atendimento prestadas aos idosos em instituições asilares, às ILPIs em novas modalidades, com a família como referência da atenção. As novas modalidades constituíam: casa-lar, república, centro-dia, centro de convivência e atendimento domiciliar que se desenvolveram de forma desigual pelo país, mas sem chegar a atender o significativo número de idosos.

A Constituição Federal serviu de arcabouço a Política Nacional do Idoso (PNI), Lei nº 8.842/94, que a Associação Nacional de Gerontologia (ANG), denominou de Políticas para a Terceira Idade e recomendações das necessidades emergenciais da população idosa. E no Estatuto do idoso (lei 3.561/97) redirecionou prioridades de ação das políticas públicas para proteger o idoso em situação de risco social. No Art. 1º: assegurou direitos sociais do idoso, para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. No Art. 2º: considerou idosa a pessoa maior de sessenta anos de idade. E, no art. 3.º garantiu a pessoa idosa o direito de escolher com quem morar. E no art. 37 possibilitou direito a privacidade e independência.

Na Política de Atendimento ao Idoso, no Título IV - Capítulos II a VI- apresentou requisitos e princípios norteadores a fiscalização e penalidades referentes as ILPIs. Nos artigos 35 e

37, nos capítulos sobre Assistência Social e Habitação, respectivamente, estabeleceu cuidados aos idosos nas Instituições de Longa Permanência relativos a autonomia física ou mental, particularmente quando a família não possui meios financeiros, físicos ou emocionais para prestar o cuidado adequado.

Embasada na Política, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Resolução da Diretoria Colegiada 283 (RDC 283) norteia a fiscalização nas ILPIs e correções através da RDC 94, Regulamento Técnico para o Funcionamento das Instituições de Longa Permanência para Idosos.

Nas Normas Gerais de Funcionamento das ILPIs possibilita a notificação anual e avaliação de desempenho das ILPI estipulando a comunicação obrigatória e imediata de “eventos-sentinelas”. A RDC 283 classifica estas instituições conforme o grau de dependência dos idosos que abrigam e o quadro de pessoal necessário em cada modalidade e preconiza articulação das ILPIs com os serviços públicos de saúde para o estabelecimento de um plano de atendimento bianual.

Na Portaria nº 648 do Ministério da Saúde, de 28 de março de 2006, na Política Nacional de Atenção Básica, normatiza a Atenção Básica, o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

No contexto atual de desmonte do Estado, das Políticas Públicas e de aumento das desigualdades sociais, da pobreza e de demandas habitacionais da população de baixa renda, as medidas e instituições de proteção aos idosos em situação de risco social, como às ILPIs, estão fragilidades.

As Instituições de Longa Permanência para Pessoa idosa (ILPIs) na cidade de João Pessoa na Maxi(mini)mização dos Riscos

O crescimento da população Idosa, privilégio de poucos, transformou-se uma conquista do século XX a intervenção para

o envelhecimento e o “envelhecer”. As Instituições de Longa Permanência para idosos (ILPIs), originárias dos asilos filantrópicos, frutos da caridade cristã, mais dirigidos à população carente que não tinha moradia e das pessoas com redução de capacidade física, cognitiva e mental, requereram regulamentações. Com muitos idosos sem suporte familiar ou renda para se manterem, aumentou a procura pelas Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), como uma alternativa de moradia e de convívio social para idosos em situação de risco social.

A redução da fecundidade, as transformações nos arranjos familiares e a crescente participação da mulher, tradicional cuidadora, no mercado de trabalho, segundo Camarano (2007), os familiares mudaram as formas de vida, de convivência e as modalidades de cuidados e se tornaram menos disponíveis para cuidar dos seus membros dependentes, necessitando de políticas públicas para prevenção e promoção do bem-estar do idoso. Quando o Estado e o mercado privado passaram a atendê-los. O aumento de idosos e dependentes demandam instituições, em especial na modalidade de longa permanência, em regime de internato, direcionadas as sem vínculo familiar, abandonado ou sem condições de prover sua própria subsistência.

A partir das últimas décadas do século XX com o crescimento no número de instituições destinadas aos idosos no Brasil, demandou estrutura legal para regular suas atividades do cuidado dos membros dependentes. As ILPIs integram a rede de assistência social e de saúde, com nova função híbrida, a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia sugeriu a adoção da denominação Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI).

O Acolhimento Institucional para Idosos a cargo do **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)** e do Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, colocou outras modalidades de atendimento à pessoa idosa na modalidade não asilar, como

os: Centros de Convivência, Centro Dia, Casas Lar, Residência Temporária, República, Família Acolhedora, Família Natural e Atendimento Domiciliar. Sendo as ILPS para idosos que não tenham condições de permanecer com a família, devido a fatores relacionados à violência física, psicológica sexual e negligência, abuso e/ou exploração sexual; situação de rua, mendicância e abandono. Logo, que necessitassem do afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção e outras situações que provoquem danos e agravos à condição de vida e impeçam aos idosos usufruir de autonomia e de bem-estar, com menos.

A assistência asilar garante proteção integral, como: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para indivíduos sem referência e/ou em situação de ameaça e necessitada de ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais assegura aos idosos atendimento de qualidade e personalizado que garantam vínculos de parentesco e afinidade, convivência com familiares, amigos e pessoas de referência, de forma contínua. Prevenindo práticas segregacionistas e de isolamento com atendimento na mesma unidade ou compartilhamento no mesmo quarto, (casais, irmãos, amigos etc.), incluindo os com deficiência. Os requisitos regulamentares asseguraram atendimento personalizado, habitabilidade com edificações organizadas para atender e às necessidades dos idosos, como: acessibilidade e privacidade, higiene, salubridade, segurança e convívio familiar e comunitário.

Desse modo, para a Anvisa, as ILPIs são instituições governamentais ou não-governamentais, de caráter residencial, destinadas a domicílio coletivo de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar, em condição de liberdade, dignidade e cidadania.

No Brasil, embora encontrem-se referências indiscriminadas a casas de repouso, clínicas geriátricas, abrigos e asilos, a maioria das ILPIs (65,2%) está localizada na assistência so-

cial. Instituições que – além de moradia, da alimentação e do vestuário – deve oferecer serviços médicos e medicamentos. Exigências estas associadas à saúde, a clínica ou à terapêutica. No geral os serviços médicos e fisioterapeutas são frequentes nas instituições brasileiras, embora a oferta de atividades de geração renda e de lazer, com papel de promover a integração entre os residentes e de ajudá-los a exercer um papel social, sejam os mais prejudicados.

João Pessoa, de acordo com o Conselho Regional de Enfermagem da Paraíba (Coren-PB), possui 06 ILPIs de natureza jurídica filantrópica. No geral, as ILPIs, algumas religiosas, geralmente católicas, sobrevivem basicamente de doações e da baixa renda dos idosos da instituição. Os recursos são escassos assim, enfrentavam grandes desafios para atender as necessidades de alimentação, de higiene, de lazer e outras. Pois, o Estado, como garantidor das condições de habitação dos idosos, oferta pouco até mesmo da infraestrutura e serviços, como saneamento básico, iluminação pública e calçamento, de modo a possibilitar o direito fundamental de moradia.

Com atendem idosos em situação de carência de renda e/ou de família, com dificuldades de desempenho das atividades diárias, para ofertar condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança e a acessibilidade, particularmente para as pessoas com dificuldade de locomoção (BRASIL, 2005), necessitam de equipes de cuidados prolongados e especializados e requisitos de infraestrutura previstos no Regulamento Técnico da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), estabelecidas em códigos, leis ou outras normas pertinentes, na esfera federal, estadual ou municipal e normas específicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) devem ser cumpridos.

Em João Pessoa, segundo dados da Promotoria da Cidadania e Direitos Fundamentais do Idoso, existe em torno de oito instituições na qualidade Casa de Repouso, sendo cinco legalizadas como Instituições de Longa Permanência para Idosos :’Casa

da Divina Misericórdia’, ‘Associação Promocional do Ancião’ (Aspan), ‘Vila Vicentina Júlia Freire’, ‘Instituição Espírita Nosso Lar’, ‘Lar da Providência Carneiro Cunha Lima’ e ‘Residencial Nova Esperança’.

Em 2019, houve denúncias e mobilizações sociais no sentido da ampliação dos espaços e de modificação dos requisitos de estímulo a autonomia funcional dos idosos residentes nas ILPs.

Quadro 1: Instituições Legais de Longa Permanência na Cidade de João Pessoa, PB em 10 de 2018-2021

Nome da Instituição	Ocupação 2018-2021	Gênero F M	Idosos na lista de espera	Acometidos por COVID	Internos	Que foram a óbitos
Lar da Providência	90 - 76	59 - 17	400	53	01	56
Aspan	65 - 27	20 - 07	60	14	14	06
Vila Vicentina	67 - 62	27 - 35	354	21	06	06
Casa da Divina Misericórdia	35 - 31	36 - 0	36	0	0	0
Instituição Espírita Nosso Lar	43 - 36	22 - 14	22	0	0	0

Dados Primários

As instituições funcionam com 232 idosos, limite de ocupação, embora este ano a demanda diminua, não atendem a lista de espera, sendo a maioria abrigando do do sexo feminino (164). As instituições são filantrópicas e de ordens religiosas, na falta de políticas públicas mais efetivas, dependem das doações dos voluntários, carentes financeiras e, têm recursos físicos e humanos precários. O pessoal técnico das instituições maioria

são voluntários, auxiliados por pessoal de universidades e de escolas de ensino técnico e de cuidadore(a)s de idosos, na maioria familiares, religiosos e outros. Os funcionários vinculados as instituições são, particularmente o(a)s enfermeiro(a)s que fazem a supervisão da equipe de enfermagem e cuidam da rotina de cuidados diários, principalmente os direcionados a idosos acamados e com deficiências,

Situação que agrava os riscos aos idosos, sobretudo em momentos críticos de saúde da população geral e em particular dos idosos, pois, alguns foram contaminados e alguns internos devidos os agravamentos dos sintomas, outros chegaram a óbito pelo novo coronavírus (conforme quadro 01).

As condições financeiras das ILPIs em João Pessoa, demandam ajuda governamental com equipes de saúde multidimensional para suprir as necessidades dos idosos residentes, em especial os em condições de vulnerabilidade, violência, negligência, abandono ou em situação de rua, sem vínculos familiares ou com vínculos fragilizados. Pois, de acordo com o previsto na resolução do Conselho Nacional de Assistência Social foram verificadas ocorrências na oferta dos serviços de acolhimentos, temporários ou de longa permanência.

Na atualidade, com o mundo deparando-se com uma das maiores pandemias da história da humanidade, o novo coronavírus (COVID-19), doença respiratória aguda e de letalidade altíssima que atinge com maior frequência os idosos e indivíduos com complicações de saúde, diante da disseminação do coronavírus, o Governo do Estado da Paraíba, Secretaria de Estado da Saúde (SES), baseado nas recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS), adotou cuidados para minimizar o risco nas ILPIs. Além da obrigatoriedade da utilização de equipamentos de proteção individual, restringiu o acesso às instituições por visitantes com sintomas respiratórios ou com diagnóstico de influenza e Covid-19. Aos visitantes assintomáticos, mas que retornaram de área com transmissão local do

coronavírus, restringiu o acesso a área, por 14 dias, a contar da data de retorno do local.

Quanto as medidas de recomendações e orientação de etiqueta respiratória indicou o aumento da higienização dos ambientes – em especial os compartilhados – e a disponibilização de álcool em gel 70% nos principais pontos de assistência. E, ainda, recomendou medidas de higiene e atualização da situação vacinal para influenza e doença pneumocócica.

Conforme orientação do Ministério da Saúde para residentes e funcionários, reconhecendo sua inclusão na esfera sanitária incluiu nas ILPIs as instituições de inspeção das Vigilâncias Sanitárias. E exigiu a capacitação dos seus efetivos as regras de fiscalização nesse tipo de serviço, que é simultaneamente sanitário e social e exigiu a formação de recursos humanos para atendimento de ações efetivas por parte do governo em relação à situação apresentada nas instituições.

Conclusões

O aumento do número de idosos na realidade atual, as limitações financeiras e físicas dos familiares e novos arranjos familiares, a chamada “crise global de insuficiência familiar” e da situação das mulheres, além das moradias precárias, modificaram os cuidados na família, com filhos e idosos, “frágeis”. Mudanças que chamaram o Estado para atuar nas acomodações das pessoas, em particular idosos que demandam habitações específicas. Os tratados internacionais e a Constituição da República do Brasil e outros dispositivos legais garantem aos idosos o direito de morar com dignidade, em Instituições, com a família ou em lar sozinho ou acompanhado.

A Política Nacional do Idoso e Estatuto do Idoso e os novos dispositivos referentes, as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) possibilitaram as operacionalizações de direitos através de políticas concretizadas nos serviços de assistência

social e de saúde para idosos. A mobilização social reivindicou ampliação dos espaços e modificações no requisito de estímulo a autonomia funcional dos idosos residentes nas ILPIs.

Em João Pessoa, as Instituições, caracterizadas pela caridade e pelo assistencialismo cristão, com limitações financeiras, físicas e de pessoal, algumas conservam mais as características dos antigos asilos, outras apresentam maiores esforço de acomodação às legislações de direito a dignidade do idoso, em especial à moradia adequada e digna e a proteção.

Os maiores comprometimentos dizem respeito aos vínculos da pessoa idosa com a família, a comunidade e, inclusive, a participação em atividades comunitárias externas, como observa os direitos e garantias das pessoas idosas (art. 49 do Estatuto do Idoso). As ILPIs que fogem dos padrões institucionais de seguridade para o envelhecimento com qualidade de vida e saudável e sem riscos, os espaços são limitados ou subutilizados, não estimulam as atividades físicas ou de lazer, deixando os idosos ociosos, não otimizando a capacidade funcional no idoso institucionalizado.

As instituições para idosos em João Pessoa, ainda distam da Lei 11.124/05, da Política Nacional do Idoso, do Estatuto do Idoso e das Legislações de referência dos direitos da pessoa idosa de morar com condições de saúde e de independência, realizando tarefas do dia a dia, de forma adequada. Pois, algumas ILPIs comprometem mais as condições de garantir comodidade aos idosos, particularmente os dependentes nas atividades da vida diária. Particularmente as de maior acesso a população de baixa renda, pois apresentam maiores limitações para atender a demanda geral dos idosos e mais particularmente os com limitações físicas. Desse modo, necessitam de reestruturação em itens determinante dos predispostos do Regulamento Técnico, especialmente referente ao art. 37 do Estatuto do Idoso que garante a pessoa idosa o direito à moradia digna, com sua família ou desacompanhada, em instituição pública ou privada. Diante da limitada participação do Estado no cuidado aos idosos, espe-

cialmente aos dependentes e mais pobres, fica comprometida a implantação de equipamentos urbanos comunitários de eliminação de barreiras arquitetônicas e urbanísticas que possibilitem a acessibilidade aos idosos. Embora sejam reconhecíveis as mobilizações sociais e os esforços das equipes de saúde e assistência e em todos os níveis de serviço relacionados as atenções/cuidados aos idosos no sentido de garantir os direitos, particularmente nas necessidades habitacionais da população e na diminuição dos riscos aos idosos nas instituições.

Referências

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 94 de 31 de dezembro de 2007. Modifica a RDC nº 283, set 2005. **Regulamento Técnico que define as normas de funcionamento para as instituições de longa permanência para idosos.** Disponível em: http://ftp.saude.sp.gov.br/ftpssp/bibliote/informe_eletronico/2008/iels.jan.08/iels05/U_RS-ANVS-RDC-94_311207.pdf. Acesso em: 12 jul. 2010.

BRASIL Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Regulamento Técnico que define as normas de funcionamento para as instituições de longa permanência para idosos.** RDC nº 283, set 2005. Disponível em: <http://websphere.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/ae5d4580430d5cc6a5ceb7536d6308db/RDC+N%C2%BA+283-2005.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 12 jul 2010.

BRASIL. **Características das Instituições de Longa Permanência para Idosos. Região Nordeste.** Coordenação geral Ana Amélia Camarano, Brasília: IPEA, Presidência da República. 2008.

BRASIL. Constituição. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 1.948/96. **Regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994.** Diário Oficial da União 5 jan 1994.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D1948.htm>. Acesso em: 12 jul. 2010.

BRASIL. **Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003: Estatuto do Idoso**. Brasília (DF): Senado Federal.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Portaria n° 2.854, de 20 de julho de 2000. **Diário Oficial da União 21 jul 2000**. Disponível em: <http://www.renipac.org.br/port2854.html>. Acesso em: 12 jul. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Institui a Norma Operacional Básica**, de 15 de julho de 2005. Disponível em: <http://movec.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/associal/arquivos/ArtigoOSuasEmPerspectiva.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (1993). **Lei 8742, de 7 de dezembro de 1993**.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (2005). **Resolução da diretoria colegiada**, n. 283 de 26 de setembro de 2005. Regulamento técnico para o funcionamento das instituições de longa permanência para idosos. Brasília.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n°810, de 22 de setembro de 1989. **Institui as normas para funcionamento de casas de repouso, clínicas geriátricas e outras instituições destinadas ao atendimento ao Idoso**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/idoso/DOCS/Federal/Portaria810.doc>. Acesso em: 23 jul. 2010,

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n° 2.528, de 19 de outubro de 2006, aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/2528%20aprova%20a%20politica%20nacional%20de%20saude%20da%20pessoa%20idosa.pdf>. Acesso em: 12 jul 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n°. 1.395, de 9 de dezembro de 1999. **Dispõe Sobre a Política Nacional de**

Saúde do Idoso. Diário Oficial da União 10 set 1999. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/3idade/portaria1395gm.html> Acesso em: 12 jul 2010.

BRASIL. Organização Mundial da Saúde (OMS).

Envelhecimento ativo: uma política de saúde. World Health Organization. Suzana Gontijo, Trad. Brasília (DF): Organização Pan-Americana da Saúde, 2005.

BRASIL. **Plano de ação internacional sobre o envelhecimento ONU.** (Série Institucional em Direitos Humanos; v. 1). Brasília (DF): Secretaria Especial dos Direitos Humanos, p. 21-86.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Diário Oficial da União 6 jan 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm. Acesso em: 12 jul. 2010.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social.** Diário Oficial da União 8 dez 1993, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm Acesso em: 12 jul. 2010.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. O Envelhecimento Populacional na agenda das políticas públicas. In: Camarano AA. **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA. 2004.

CAMARANO, Ana Amélia et al. **Idosos brasileiros:** indicadores de condições de vida e de acompanhamento de políticas. Brasília: Presidência da República, Subsecretaria de Direitos Humanos. 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Mudanças demográficas no Brasil do início do século XXI: subsídios para as projeções da população. Direito & Paz | São Paulo, SP - Lorena | Ano XI | n. 40 | p. 183-198 | 1º Semestre, 2019. **Revista Jurídica Direito & Paz.** ISSN 2359-5035 p. 197-198. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv93322.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, 2011. Rio de Janeiro (RJ): IBGE, 2011.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Envelhecimento ativo: uma política de saúde**. World Health Organization. Suzana Gontijo, Trad. Brasília (DF): Organização Pan-Americana da Saúde. 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). Plano de ação internacional sobre o envelhecimento. Arlene Santos, Trad.; Alkmin Cunha, **Rev. de português**; Jurilza M. B. de Mendonça e Vitória Gois, Rev. técnica. Brasília (DF): Secretaria Especial dos Direitos Humanos. 2003.

SEÇÃO III

***PROTEÇÃO SOCIAL
E CRISE SÓCIO SANITÁRIA
DA COVID-19***

A PROTEÇÃO SOCIAL NO FRONT DA CRISE SÓCIO SANITÁRIA DA COVID-19 NO BRASIL: Uma proposta de matriz conceitual

Marinalva Conserva

Alice Dianezi Gambardella

Neir Antunes Paes

Introdução

O presente texto circunscreve-se em meio ao curso de uma crise sanitária e humanitária sistêmica em escala mundial, demarcada pelo espraiamento do novo coronavírus (Covid-19) e busca elucidar o debate a partir do modelo brasileiro de Seguridade Social – sobretudo a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS) – e sua configuração no estado da Paraíba, com foco no fortalecimento das inter-relações da vigilância socioassistencial e em saúde.

O estudo em voga é resultante do Projeto – *Plataforma Covid-19/PB: relações entre saúde, território e proteção social em tempos de crise sócio sanitária* (Edital 03/Fapesq-PB/2020), e não teria sido possível, senão pela qualidade da rede acadêmica de pesquisadores, de diversas áreas do conhecimento, vinculados à Programas de Pós-Graduação e grupos de pesquisa interinstitucionais e de âmbito – regional e nacional. Cabe aqui registrar, o Instituto Nacional de Estudos Espaciais – INPE(BR), através do Laboratório de Investigações em Sistemas Socioambientais – LiSS, coordenado pelo Dr. Antônio Miguel Monteiro Vieira,

parceiro na qualidade de pesquisador-chave nessa construção em rede transdisciplinar.

Nesse contexto pandêmico, procurou-se contribuir para traçar diretrizes em função da gestão das Políticas Públicas e Sociais no combate à Covid-19 e pós-crise, a partir da elucidação de uma coletânea de indicadores próprios e específicos sobre as desigualdades sócio territoriais quanto à prevenção, propagação, adoecimento e consequências econômicas e sociais consideradas a identificação geográfica de agrupamentos específicos e originários, por situação de renda entre outras características da população residente no território, que orientem a compreensão de uma proteção social integral na tomada de decisão.

Nessa perspectiva insere-se esse texto, isto é: no debate da crise sócio sanitária vigente e seus impactos no sistema de proteção social brasileiro, à luz da observação do Estado da Paraíba, construída em escala municipal e individualmente para os seus 223 municípios. Essa visibilidade dá-se a partir de painéis de indicadores em expressões cartográficas sensíveis a desigualdades de acesso a ativos de proteção social, aqui traduzidos em programas, serviços e benefícios de saúde e socioassistenciais no enfrentamento da Covid-19.

Espera-se assim, contribuir para a gestão da proteção social em qualquer região brasileira, no contexto de crise da pandemia da COVID-19. Considerando que este estudo circunscreve-se no âmbito do Projeto supracitado, o primeiro exercício exploratório para sua aplicação teve como palco o estado da Paraíba.

O território do estado da Paraíba é absolutamente marcado pela presença de municípios de pequeno porte, 86,54% com até 50 mil habitantes, segundo a classificação do IBGE/2010. Além disso, conta com terras indígenas demarcadas, além de povos originários e tradicionais vivendo em territórios de fortes interesses e espaços de tensões. Estas características socioespaciais são fundamentais para aplicação de respostas de proteção da sua

identidade e cultura, objetos do desenvolvimento sustentável na sua integralidade.

A relevância deste estudo imprimiu conteúdos que fortaleceram a construção de um indicador para a oferta discricionária e diferenciada dos serviços e benefícios por uma rede de proteção social ampliada, pela combinação dos serviços do SUS e do SUAS.

Na perspectiva de fortalecer a construção do Indicador de Equidade, reitera-se, contudo, não tratar de um processo de validação de ou não do Indicador, mas, sobretudo, da importância de avaliar a aplicação de métodos multifatoriais e diferenciados para assertividade e efetividade das políticas de proteção social – a fim de cunhar equidade entre as diferenças socioterritoriais postas no enfrentamento da pandemia.

Impactos da pandemia na Seguridade Social Brasileira o SUS e o SUAS no *front*

Segundo Guimarães, em entrevista por Santos (2020), os impactos da pandemia no Brasil dizem respeito a três dimensões, com prazos distintos. As duas dimensões de curto prazo são, em primeiro lugar, o sofrimento e as mortes de pessoas. A segunda dimensão também num curto prazo é o resultado da pressão que o Sistema Único de Saúde (SUS) e a saúde suplementar sofrerão com o crescimento exponencial de pessoas que a eles recorrerão, e que receberá a maior parte da demanda. Por fim, a terceira dimensão diz respeito aos efeitos de médio e longo prazo que incidirão sobre a economia das famílias, das empresas e do país, com a diminuição das atividades econômicas.

No entanto, apesar dos conhecidos gargalos, o sistema gratuito e universal de saúde brasileiro é um elemento central para o enfrentamento desta pandemia, sobretudo para proteger a população mais vulnerável. Conforme a circulação do vírus vai se espalhando dentro do país, o papel do SUS vai se tornando

evidente e central, indo muito além de atenções preventivas, pois organiza-se em um sistema que articula a rede básica com unidades de urgência, emergência, terapia intensiva e internação (SANTOS, 2020).

A perspectiva do SUAS não é diferente. A calamidade pública abalou as desigualdades sociais que já eram profundas, denunciando novos riscos sociais e trazendo aos dados oficiais contingentes de demandantes de auxílios emergenciais e benefícios ainda não calculados. Por óbvio, nova camada de pessoas, famílias e agrupamentos sociais, cuja capacidade de resiliência no fio da navalha, coloca holofotes sobre os encaminhamentos de futuro próximo aos parques serviços preventivos e proativos de proteção socioassistencial a quem deles necessitar.

Ademais das ameaças do colapso do sistema de saúde e da ampliação das desigualdades no amparo social, causado pela explosão de casos da Covid-19, os impactos dessa pandemia se estendem a dimensões globais com consequências nas gerações populacionais.

A presente tendência aponta a quebra de marcas históricas para o Brasil, com modificações na dinâmica populacional. O país pode ter o primeiro momento de sua história em que os óbitos superarão os nascimentos, com conseqüente redução da expectativa de vida da população, na formação e na renda dos brasileiros. Nessa esteira, o Índice de Desenvolvimento Humano será reduzido. Ou seja, os ganhos nacionais e estaduais em longevidade conquistados ao longo de anos ou mesmo décadas serão revertidos pela pandemia.

Diante dessas conseqüências iminentes, faz-se emergente reaproximar as escalas entre demandas e ofertas operadas com previsibilidade e intenção. Isto é, planejadas sobre desenho de cenários arquitetados a partir de dados e projeções de dados, reiterando a importância ímpar e sine qua non da ciência, às capacidades objetivas de resposta.

Sem embargo, para este trabalho e entendendo o Sistema de Assistência Social (SUAS) como expressão do apoio social vigente no Brasil, teve-se como objetivo principal desenhar uma matriz conceitual multidimensional formada por subdimensões, as quais são representadas por um conjunto de indicadores mensuráveis.

A perspectiva do estudo foi compreender a dinâmica de relação proteção e desproteção, ou seja: as fragilidades de cada unidade municipal (território de vivência), em relação àquilo que poderia fortalecer ou enfraquecer sua capacidade de resposta para enfrentar a COVID-19, a partir da matriz conceitual multidimensional proposta, é possível construir um Índice de vulnerabilidade municipal à COVID-19, aqui denominado por - Índice de Proteção Social Ampliado **IPSA – COVID-19**.

Trata-se o IPSA – COVID-19 de um Índice sintético, multi-dimensional, em que a escala geográfica comparativa pressupõe o estudo de uma região político-administrativa, quer seja o país, região do país, estado, ou mesmo uma região de saúde, entre outros recortes geográficos.

Essa medida de vulnerabilidade, aqui compreendida como desproteção, incorpora a ideia de que ela está relacionada às situações que surgem quando as configurações de recursos (ativos) que controlam e podem movimentar os domicílios (indivíduos ou famílias) não são suficientes para aproveitar as estruturas de oportunidade de acesso ao bem-estar.

Com essa proposta da matriz conceitual, bem como a viabilidade da construção de um índice sintético, pretende-se atender demandas vinculadas à Vigilância à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) em suas conexões com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e assim possibilitar à gestão pública elementos para subsidiar a tomada de decisões prioritárias, a partir do monitoramento de indicadores de Proteção Social, de Saúde, Educação e Assistência Social, que expressarão rotas e fluxos dinâmicos de grupos vulneráveis e de casos da Covid-19 no Brasil.

A Matriz de Indicadores de Proteção Social do SUAS

O escopo do estudo, parte da compreensão que a Covid-19 reintroduz, a partir de um evento sócio sanitário, a necessária perspectiva do direito básico de proteção à vida e à cidadania plena e, nessa perspectiva, foi configurada a Matriz de Indicadores de Proteção Social Ampliada. Para tanto, considerou-se a relevância de indicadores relacionados aos impactos da Covid-19 na proteção da vida e cidadania plena, sustentados em aportes de dados oriundos de ambos os sistemas únicos, delineados a partir dos seguintes princípios:

- i) Princípio do direito à vida em face à pandemia da covid-19;
- ii) Princípio do direito à proteção social ampliada e à cidadania plena aos impactados pela crise sócio sanitária em curso em escala mundial.

A seleção dos dados que compõe a Matriz de Indicadores procurou atender aos seguintes critérios, quanto a escala: todo indicador precisa estar presente em todos os municípios que conformam a região geográfica do estudo (País, região, estado etc.), exceto quando não há representação, como, por exemplo: povos originários, povos tradicionais e outros grupos específicos no território.

Quanto a mensuração do indicador:

- a. todo indicador utilizado é passível de mensuração;
- b. Todo indicador precisa ter representatividade para a dimensão de proteção social ampliada do SUAS;
- c. todo indicador está relacionado à Covid-19 e a seus impactos, não podendo se sobrepor nem ser derivativo de nenhum outro indicador.

A Matriz de Indicadores de Proteção Social do SUAS/PB, partiu de um conjunto de indicadores e variáveis, configurados como resposta ou ativo oriundo diretamente do acesso das seguranças de renda, de acolhida e de oferta de serviços para a população do território.

A elaboração da Matriz de Indicadores de Proteção Social do SUAS (Figura 1) teve como propósito a construção de um Índice de Proteção Social Ampliado (IPSA – COVID-19) organizados em três dimensões:

- I. Segurança de Renda na Pandemia;
- II. Oferta de Serviços de Proteção Social no território;
- III. Presença de povos tradicionais e específicos no território.

A primeira dimensão – **Segurança de Renda na Pandemia** – é representada por um conjunto de indicadores que se tornaram imperativas ao estudo de impactos sócio sanitários para a população mais vulnerável ao enfrentamento à Covid-19, sobretudo, no que concerne a segurança de renda.

O principal ativo de resposta e que impactou positivamente as famílias e a população de baixa renda foi o Auxílio Emergencial (AE), definido como uma renda básica em função da pandemia pelo novo coronavírus de âmbito nacional. Previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 que foi regulamentada pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus -Covid-19 (BRASIL, 2020).

Assim, o Auxílio Emergencial, em termos de acesso à ativos, foi preponderante na segurança de renda, e tornou-se o denominador comum para construção e definição dos indicadores a ela relacionados como o programa de transferência de renda “Pro-

grama Bolsa Família” e o “Benefício de Prestação Continuada” para a pessoa com deficiência e para a pessoa idosa.

Desta forma, optou-se por organizar a dimensão de **Segurança de Renda na Pandemia** em quatro subdimensões:

- i) Segurança de renda pela condição de acesso ao auxílio emergencial: focada no acesso das famílias já inseridas no CADÚNICO (principal plataforma do SUAS, para famílias já referencias no PBF dentre outros programas e benefícios de políticas públicas);
- ii) Segurança de renda auxílio emergencial na relação com o Sistema Único de Assistência Social – CadÚnico: focada no acesso das famílias extra CadÚnico, através do aplicativo da Caixa Econômica Federal, que produziu diferenças e iniquidades tanto em relação aos valores recebidos como em relação à segurança de acolhida à essa população que até então estava “invisibilizada” nos sistemas de informações, programas e serviços do SUAS;
- iii) Segurança de renda pela cobertura no território: sob a lógica da análise de cobertura por investimentos per capita, focada na perspectiva da dotação, orçamentação e gasto público passíveis de comparação entre as políticas setoriais (Saúde e Assistência Social).
- iv) Segurança de renda pela cobertura de ativos no território: focada na lógica da cobertura de ativos pela presença de pessoas beneficiadas por auxílios e benefícios pela segurança de renda no território.

A segunda dimensão, **Oferta de Serviços de Proteção Social no território**, se refere aos serviços públicos da rede socioassistencial e da rede de organizações sociais privadas presentes no território. Esta dimensão também abriga os espaços de controle social, como os Conselhos municipais de representação participativos. A escolha pela inclusão desses ativos, procurou traduzir a musculatura social presente nos territórios em função

de respostas sociais já instaladas. Essa dimensão está organizada em três subdimensões, a saber:

- i) Serviços públicos de proteção social do SUAS – básica e especial: organizada pela lógica de superar a fragmentação das ofertas de serviços socioassistenciais por corte de renda. Permite pensar no território na sua integralidade e afiança de serviços de proteção social mais alargada.
- ii) Controle social: desafio focado em fortalecer a representatividade paritária com número de habitantes.
- iii) Rede de proteção social privada: subdimensão focada em demonstrar a disposição de ofertas instaladas em responder às situações de calamidade pública e sanitária como a pandemia da Covid-19.

A terceira dimensão da Matriz de Indicadores de Proteção Social do SUAS representa a Dimensão da **Presença de Povos Tradicionais e Específicos no Território** (BRASIL, 2016), a qual é formada por cinco subdivisões:

- i) Presença de povos originários na relação com o sistema único de assistência social – CadÚnico;
- ii) Presença de grupos de origem étnica na relação com o sistema único de assistência social – CadÚnico;
- iii) Presença de grupos relacionados ao meio ambiente na relação com o sistema único de assistência social – CadÚnico;
- iv) Presença de grupos relacionados ao meio rural na relação com o sistema único de assistência social – CadÚnico;
- v) Presença de grupos em situações conjunturais na relação com o sistema único de assistência social – CadÚnico.

Embora com baixo valor funcional para composição de um indicador sintético para o Index final do SUAS, a dimensão terceira da Matriz do SUAS traz elementos fundamentais para a vigilância

socioassistencial e o trabalho no território propriamente dito. Trata-se, pois, da geolocalização dos agrupamentos prioritários para atenção socioassistencial e, por extensão, proteção social ampliada. Esta dimensão abriga os povos originários e traduz a sua complexidade de mensuração por vias oficiais e, por conseguinte, a direção para que SUS e SUAS assumam para si esta agenda e publicizem *modus operandi* de ação no território com e para os povos originários, tradicionais e especiais com atitudes preventivas, proativas e integralizadas.

Como observado na Figura 1, a Matriz do SUAS é formada 3 dimensões, 12 subdimensões e 32 indicadores. Destes indicadores, apenas oito fazem parte do IPSA – COVID-19 e os demais (24 indicadores) são composições específicas do SUAS que expressam indicadores compostos de suas dimensões e subdimensões.

As subdimensões e indicadores selecionados para composição final do Índice de Proteção Social Ampliado (IPSA – COVID-19), seguindo os critérios apresentados anteriormente, são os seguintes:

- *Subdimensão*: segurança de renda pela condição de acesso ao auxílio emergencial
 - i) Taxa de beneficiários PBF (por hab)
 - ii) Taxa de cadastrados no CadÚnico (por hab)
 - iii) Taxa de beneficiários EXTRACAD (por hab)

- *Subdimensão*: segurança de renda pela cobertura no território
 - i) Taxa do Auxílio Emergencial concedido (R\$/por hab)
 - ii) Taxa do BPC concedido (R\$/por hab)
 - iii) Taxa de BPC no território

- *Subdimensão*: serviços públicos de proteção social do suas – básica e especial
 - i) Taxa bruta da presença de serviços da PSB (por hab)
 - ii) Taxa bruta da presença de serviços da PSB (por hab).

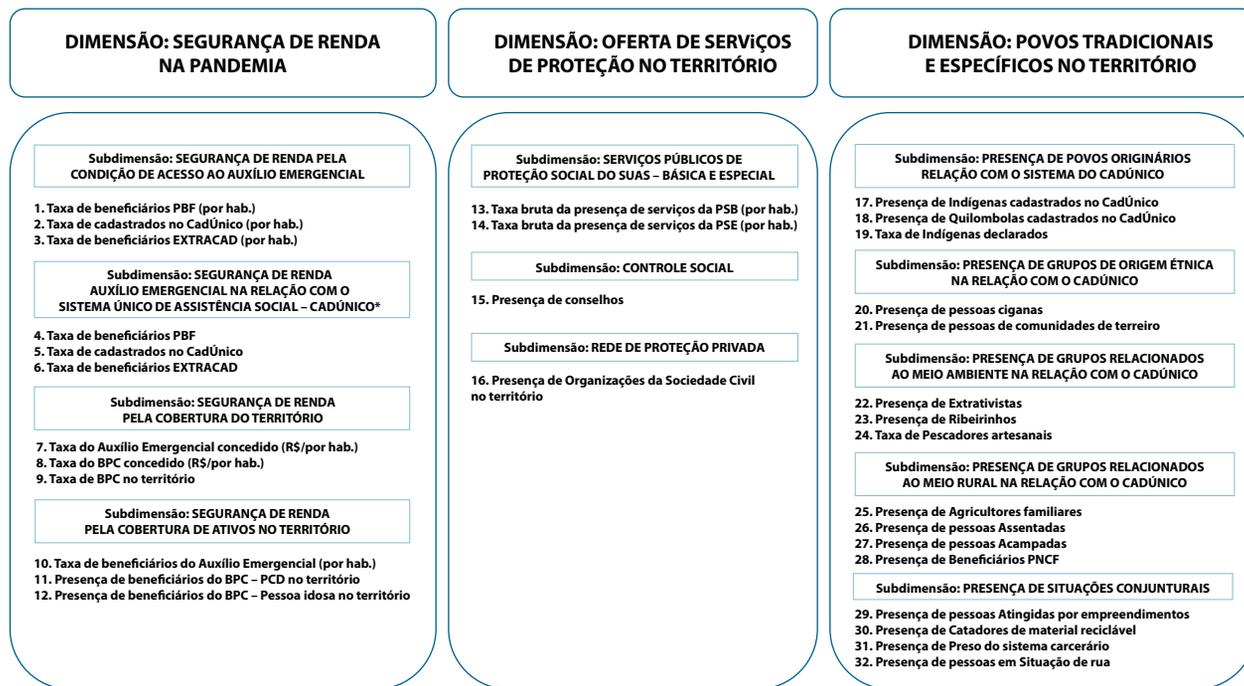
A representatividade e priorização dos indicadores “auxiliares” na gestão do SUAS vem atender aos seguintes critérios:

- a) demandas relacionadas à gestão do CadÚnico e da Vigilância Socioassistencial vinculadas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba, parceira nesse estudo;
- b) elucidação e visibilidade destes na atenção, no acesso e na oferta de serviços e benefícios, tanto através de criação de subíndices em subdimensões como por meio de representações em mapas temáticos e dinâmicos que apresente as expressões da presença desses segmentos e grupos no espaço cartográfico da região de estudo, permitindo uma leitura e aprimoramento para a gestão da política pública de proteção social nesses territórios de vivência.

É preciso notar que a proposta dessa Matriz Conceitual Multidimensional, se dá em um contexto de profundas alterações na composição etária e arranjos familiares da população brasileira. A crise pandêmica está deixando uma herança sem precedentes na história da formação do contingente populacional. Com menos bebês nascendo, mais divórcios e um número avultoso de mortes, as modificações na estrutura etária, estão provocando, entre outros, efeitos de alterações na composição da população ativa – a ser diminuída –, diminuição no ritmo do envelhecimento da população e, surgimento e/ou recrudescimento de populações em situação de risco, o país poderá experimentar desafios adicionais em questões como o déficit previdenciário e na assistência social e protetiva.

Matriz de Indicadores de Proteção Social de SUAS-PB

Figura 1: Matriz de Indicadores de Proteção Social do SUAS-PB.



Fonte: Plataforma Covid-19/Paraíba: Observatório de indicadores sociais e de saúde para gestão do SUS e SUAS (<http://www.cchla.ufpb.br/covid/>).

Da construção do Índice

Ancorado na abordagem de AVEO (CEPAL, 1999) os indicadores procuram evidenciar as desigualdades de acesso a ativos. Para tanto, os dados padronizados numa escala de que compreende valores entre zero (0) e um (1), com a utilização da técnica da normalização de mínimos e máximos:

$$X_{changed} = \frac{X - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}$$

As oito variáveis que compõe o IPSA – COVID-19 possuem o mesmo peso na composição final do índice sintético.

Nessa abordagem, quanto maior o valor do indicador – mais próximo de um (1), maior a desigualdade de acesso e vice-versa, quanto menor o seu valor, menor a desigualdade de acesso a ativos no território – e mais próximos de zero (0).

Cabe ainda ressaltar, o caminho metodológico de seleção e agrupamento de dados, em sua completude foi possibilitado e validado com a participação de gestores do Cadastro Único e da Vigilância Socioassistencial da Secretaria de Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba, nas figuras de Ediclê Travassos e Virgínia Serrano.

Considerações finais

Nessa primeira leitura, a matriz ora elaborada tem o potencial gerador de muitas funcionalidades. À título de exemplo citaríamos:

- i) contribuir com o aprimoramento do SUAS e dos serviços de proteção social pelo uso e problematização dos dados do Cadastro Único;

- ii) contribuir com gestores e técnicos operadores das políticas públicas na tomada de decisão de maneira preventiva e proativa sob a perspectiva da vigilância socioassistencial;
- iii) movimento precursor de um observatório de monitoramento de políticas e territórios;
- iv) passível de replicabilidade em quaisquer territórios brasileiros em distintos recortes geográficos: nacional, regional, estadual, municipais, intermunicipais e de especificidades regionais.

Vale ressaltar que a criação do índice sintético pode ter a combinação e leitura de subdimensões em conjunto ou não, permitindo a visualização de destaques que se pretenda observar especificamente, a depender do propósito – destacando sua versatilidade. Como possibilidades assinalam-se: a) a dimensão Presença de Povos Tradicionais e Específicos no Território, ou alguma de suas subdimensões propostas na matriz de indicadores; ou b) a dimensão referente a Oferta de Serviços de Proteção Social no território.

A proposta de desenho da matriz com foco em indicadores do SUAS – BR, procura evidenciar a qualidade e a contemporaneidade dos dados da população brasileira demandante de serviços de proteção social, sobretudo, vinculada ao Cadastro Único da Assistência Social.

Isso significa, por um lado, a importância desse banco de dados para o desenho de políticas públicas e sociais concatenadas às características da população em um determinado território, num recorte temporal bastante recente (de atualização trimestral pelo menos). Por outro lado, a utilização dos dados com finalidade de um enfoque de cunho preventivo, permite o delineamento de iniciativas e escolhas otimizadas e mais eficientes aos cenários que se traduzem pela observância dos dados, mas, mais do que isso, por indicadores sintéticos de expressão precisa.

Sem dúvida, a manipulação dos dados do Cadastro Único da Assistência Social também é uma demanda antiga por parte do governo federal, em especial, pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MC), pelo seu aprimoramento potencializado pela realidade dos seus usuários nos diversos níveis da federação.

Pesquisar na área de proteção social ampliada compreendeu vislumbrar condições objetivas de proteção social, que impactam a produção coletiva da vida, da pessoa humana e da jurídica com o território onde se vive e atua. Isto é, englobando, dimensões tão distintas como são as diferentes regiões brasileiras, além do prisma econômico desfavorável que se impõe como pano de fundo. Este amálgama de partes aparentemente isoladas, aponta para uma emergente investida interdisciplinar e intersetorial - objeto da academia e da ciência - para o aprimoramento da gestão e orientação continuada das políticas públicas numa direção outra que não a que se tem por ora.

Sob a égide do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, incluindo a Agenda 20-30 para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, trata-se de uma pauta urgente e necessária para absorver os impactos (inimagináveis e intangíveis) contra a vida e o desenvolvimento humano.

Referências

BRASIL. **Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020** que regulamenta a Lei Nº 13.982 de 2 de abril de 2020. Brasília. Diário Oficial da União. Disponível: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020** que prorroga o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Brasília. Diário Oficial da União. Disponível: <https://www.in.gov.br/en/web/>

[dou/-/decreto-n-10.412-de-30-de-junho-de-2020-264424956](#).

Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Cadastramento diferenciado. **Diversidade no Cadastro Único – Respeitar e Incluir**. Brasília, DF: MDSA; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2016.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1999). Documento preparado por la Oficina de CEPAL en Montevideo, con el apoyo financiero del PNUD, en el marco del Proyecto URU/97/017 “**Apoyo a la implementación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social**”. Cepal Oficina De Montevideo Marco Conceptual Sobre Activos, Vulnerabilidad Y Estructuras De Oportunidades. Montevideo, 1999.

CONSERVA, M. (coord). **Projeto Plataforma Covid-19: relações entre saúde, território e proteção social em tempos de crise sócio sanitária**. UFPB/NEPPS/PPGSS/FAPESQ-PB. João Pessoa, Brasil (2020). A Plataforma Covid-19/Paraíba: Observatório de indicadores sociais e de saúde para gestão do SUS e do SUAS. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/covid/>

IBGE. **Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais: grupos populacionais específicos e uso do tempo**. Rio de Janeiro. Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101562.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.

SANTOS, J.V. **SUS: elemento central para enfrentar a pandemia de coronavírus**. Entrevista especial com Reinaldo Guimarães. Entrevista em 17 março 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159noticias/entrevistas/597139-sus-elemento-central-para-enfrentar-a-pandemia-de-coronavirus-entrevista-especial-com-reinaldo-guimaraes>. Acesso em: 15/04/2020.

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONSÓRCIO NORDESTE: dimensão técnica e política da construção de conhecimento e domínio da informação

*Shirley de Lima Samico
Maria Luíza Amaral Rizzotti
Laura Peixoto Bamberg*

Introdução

Este capítulo tem por finalidade apresentar uma experiência inédita expressa pelo trabalho do grupo de Vigilância Socioassistencial⁴⁰ composto pelos 9 estados da região nordeste brasileira. As ações empreendidas plasam as dimensões técnica e política na organização e socialização de informações. Nessa linha, três aspectos são considerados fundamentais na análise: (i) a essencialidade da vigilância socioassistencial para o aprimoramento do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), na medida em que aprimora a gestão deste campo protetivo e, por conseguinte, qualifica as suas ofertas de serviços e benefícios; (ii) a necessária leitura da realidade social nordestina desenhada pela crise sanitária da Covid-19. Uma crise social que agravou a desigualdade marcada pelo modelo econômico e que

40 A Vigilância Socioassistencial compõe uma das funções centrais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

está estratificada por raça, gênero e território, além de acrescer os efeitos da crise política circunscrita pelo governo atual, de marcas conservadoras e descompromissado com a igualdade social; e (iii) as consequências da anunciação dos resultados do trabalho desse grupo que, além de orientar rumos da Política de Assistência Social no Nordeste, também subsidiaram ações políticas que resultaram na reversão da aceleração do desmonte e da discriminação do governo federal em relação à proteção social na região. Esse recorte se justifica na medida em que esta política pública tem operado dois grandes programas de transferência de renda do Brasil, além de oferecer serviços e benefícios que garantem seguranças socioassistenciais^{36F} a uma grande parcela da população.

A Vigilância Socioassistencial é uma das funções de sustentação do SUAS, junto com a proteção social e a garantia de direitos (NOB SUAS 2012). Esse campo estruturante de coleta, sistematização e socialização de informações da realidade social e da rede protetiva representa importante travessia para a profissionalização da gestão na política de assistência social.

Nessa linha, ganha-se densidade na análise da capacidade protetiva do estado brasileiro e, no caso específico da realidade nordestina, tanto no seu conjunto como nos estados individualmente. Mais do que isso, as iniciativas desse grupo de profissionais especializados têm influenciado o aprimoramento dessa função de gestão nas esferas municipais e, por conseguinte, o aprimoramento das gestões do SUAS em nível local.

A experiência do grupo de trabalho da vigilância socioassistencial tem provocado uma potência política ao denunciar os desmandos do governo federal na condução da política de assistência social e apontar cenários com possíveis avanços e aprimoramentos construídos coletivamente no âmbito desse Consórcio regional.

O conteúdo está organizado tratando, inicialmente, do pêndulo entre o cenário do agravamento da desigualdade social

e da essencialidade do SUAS para o alargamento do sistema protetivo. Num segundo momento, apresenta-se os principais temas que foram pesquisados e publicados pela Câmara Técnica de Assistência Social que integra o grupo de Vigilância Socioassistencial dos estados nordestinos.

Agravamento da desigualdade social no Brasil

Nos dias atuais, há um contexto de crise social mundial e, novamente, ganha centralidade o papel dos estados nacionais e suas proposituras quanto a ações protetivas. Não é sem motivo que se recupera o debate sobre as iniciativas ao longo da história e a fundante articulação entre o desenvolvimento econômico e social e a intrínseca relação entre as lutas e resistências manifestas em diferentes formatações e o avanço das políticas sociais.

A ampliação do modelo protetivo tem um marco no final da segunda guerra mundial, em meados do século XX, resultante de pacto costurado no esteio da social democracia. Trata-se da capacidade de a classe trabalhadora organizada negociar a ampliação do espectro protetivo, numa medição de força e de poder bem calculados.

Navarro (1993) nos alerta sobre a necessidade de reconhecer sempre que a classe trabalhadora não é um agente passivo no processo de avanços de garantias protetivas. Assim se manifesta o autor, retomando a emergência do Estado de bem-estar social:

Dessa forma, o Estado de bem-estar – um triunfo da classe trabalhadora, conquistado com um custo enorme de sangue, suor e lágrimas – é considerado uma reforma legitimadora, outorgada pela classe capitalista com o efeito de criar uma aceitação consensual de seu papel. (NAVARRO, 1993, p. 162)

Essa postulação perfila um modelo protetivo, que supera as garantias individuais para um caráter universalizante que atinge a sociedade mais amplamente. Além disso, coloca em evidência que os sistemas protetivos avançam na mesma proporção das lutas sociais.

Desse modo, as determinações econômicas, políticas e sociais foram desenhando as garantias protetivas e, cada vez mais, obrigando o Estado a assumir responsabilidades públicas para o alcance de novos patamares civilizatórios. O modelo com mais garantias protetivas resulta de lutas, de processos democráticos consolidados, da universalização do acesso aos serviços e benefícios e da autonomia dos estados nacionais (PEREIRA, 2008). No entanto, vale ressaltar que a luta de classe desnuda os interesses burgueses com orientação para reduzir, ao máximo, os direitos sociais no limite da sustentação do capitalismo e da disputa política.

Associa-se ao panorama da manutenção de um modelo econômico produtor da questão social e todas as suas expressões e mazelas, uma dimensão ideopolítica, fazendo com que os interesses da classe burguesa sejam reconhecidos como interesses universais de toda a sociedade. Essa introjeção do *ethos* em toda a sociedade compromete, também, o campo axiológico da classe trabalhadora. Além disso, também é permeado com o posicionamento das elites no que concerne às políticas sociais e à disputa do fundo público, construindo “consentimento” sobre o gasto social como forma de desperdício ou causa da suposta “quebra do estado”.

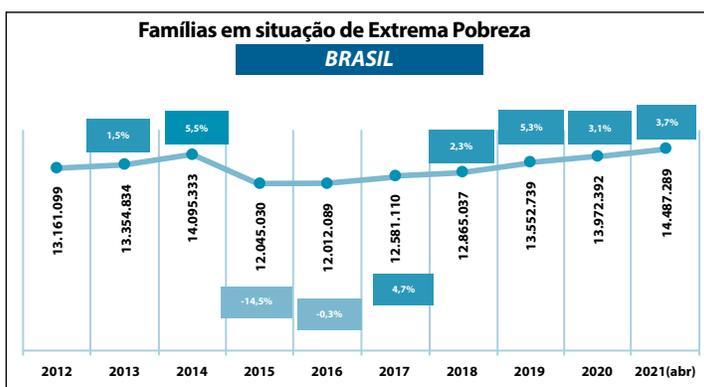
Desse modo, é fundamental o apontamento e análise do modelo brasileiro de proteção associado à correlação de forças entre o estado e a sociedade civil. Lutas e resistências têm sido a tônica de grupos organizados⁴¹ em torno dos direitos

41 Vale destacar a atuação da Frente Nacional em Defesa do SUAS; da Coalizão Direitos Valem Mais; dos Colegiados de Gestores Municipais e Estaduais de Assistência Social; e da Câmara Técnica de Assistência Social do Consórcio Nordeste (nessa última, concentra o objeto deste capítulo).

socioassistenciais, sobretudo após o golpe de estado instalado em 2016. O conjunto de gestores e técnicos da Câmara de Assistência Social do Consórcio Nordeste tem buscado construir um campo de força e de resistência, cuja estratégia central é integrar conhecimento e informação com ação política na defesa do SUAS.

No Brasil, há uma grande demanda por proteção, pois a crise pandêmica já encontrou a economia em queda acentuada desde 2016. Dados do CadÚnico sinalizam um crescimento da extrema pobreza em 21% a partir de 2016 até abril de 2021 como pode ser observado do gráfico a seguir.

Gráfico 1: Crescimento de famílias em situação de extrema pobreza no Brasil



Fonte: Cead/SENARC/MC

Elaboração: Grupo de Trabalho da Vigilância Socioassistencial do Nordeste

O aumento da população em situação de extrema pobreza caminha *pari passu* às medidas de austeridade fiscal. O cenário neoliberal adota diferentes configurações no Brasil com radicalização dos seus elementos mais centrais, que vêm acoplado ao recrudescimento do conservadorismo. Alguns fatos podem confirmar essa trajetória, que tem um marco importante com a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, cujos resultados têm sido de um total encolhimento do Estado protetivo,

restringindo o investimento por mais de 20 anos. Em relação a isso, vale destacar que o governo Bolsonaro não apenas cumpriu esses preceitos como os acirrou, diminuindo drasticamente os recursos das políticas sociais. O caso do SUAS é emblemático, pois a redução no financiamento dos serviços de 2016 para 2021 foi de mais de 60%.

Durante a pandemia, desnuda-se e aprofunda o grau de precarização do trabalho, a sociedade salarial brasileira passa a ter um crescimento do desemprego, atingindo a marca de 14,4 milhões de pessoas⁴² e também um importante crescimento da precarização das condições de trabalho, alcançando tanto os trabalhadores que se mantiveram no trabalho presencial, como os que assumiram o trabalho remoto, que não foram preparados para isso e têm sua privacidade invadida.

Na região do Nordeste, o quadro de desocupação é o mais alto do país e chega a 18,6% enquanto a média nacional é 14,7%. Trata-se de uma região que possui 55% da sua população no cadastro único para programas sociais e 37% da sua população beneficiária do Programa Bolsa Família⁴³. Tais dados sinalizam que esses impactos atingem mais intensamente as regiões mais pobres.

Para além dessas consequências de medidas econômicas ultraneoliberais, vale destacar o desmonte do sistema protetivo, construído ao longo dos anos numa luta travada por um estado social cravado na Constituição Federal de 1988 e resultante das lutas pela concretização desses direitos, que reconhece o Estado como responsável primaz pela proteção, que transita para a esfera pública com marcas republicanas, federativas e democráticas. Para responder à crise social brasileira, o grupo de trabalhadores da vigilância socioassistencial do Nordeste empreendeu ações

42 Dados do primeiro trimestre encerrado em fevereiro /2021 – Pnad Contínua. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>.

43 Dados organizados pelo grupo de vigilância socioassistencial do Consórcio Nordeste.

sistemáticas de organização de dados e estabeleceu um diálogo constante com o Consórcio Nordeste com o objetivo de imprimir força técnica e política na ação profissional.

Trabalho do grupo de trabalho da vigilância socioassistencial do Nordeste

A iniciativa do Consórcio Nordeste (CN) vem cumprindo um papel importante na articulação, condução e direcionamento das políticas públicas dos 9 estados desta região. Emerge em um contexto de ausência de coordenação do governo nacional e potencializa esta região para cooperação e, ao mesmo tempo, força política.

Induzidos por esta iniciativa, o grupo de secretários/as de Estado ligados à pasta da Política de Assistência Social se reuniu pela primeira vez em setembro de 2019. O objetivo é fortalecer estratégias de integração regional e aprimoramento para a política de Assistência Social.

A partir do Fórum de secretários, foram criados o Comitê Técnico da Assistência social e o Grupo de Trabalho da Vigilância Socioassistencial do Nordeste. O primeiro é uma instância de condução estratégica da política em âmbito de gestão e o segundo formado por equipes técnicas vinculadas ao setor de vigilância social com o objetivo de subsidiar as discussões e informações ao comitê.

A Vigilância Socioassistencial é estruturante na atual configuração do SUAS e essencial para o aprimoramento da gestão, pois tem capacidade e responsabilidade de apreender, sistematiza e socializar informações que demonstrem a desproteção social e, por conseguinte, os níveis de desigualdade, assim como o potencial protetivo desse da política de assistência social. Conforme as suas normativas, a vigilância socioassistencial pode ser compreendida como:

O desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável (...) detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar. (BRASIL, 2005, p. 20)

Nessa linha, a experiência aqui posta demarca um novo tempo e modelo de gestão de políticas sociais firmado na transparência, na lógica republicana e fortalecedora de um modelo democrático, e permite construir dados da realidade de forma regionalizada, reconhecendo as especificidades e a complexidade da realidade nordestina, da violação de direitos, os vazios protetivos, além de suas potencialidades.

O manuseio de informações permite, aos profissionais dos setores da Vigilância Social, fornecer subsídios para a gestão do SUAS. Este setor utiliza-se de um conjunto de informações advindas de várias fontes de dados, sendo destaque o Cadastro Único, que se firmou como um dos mais amplos sistemas de dados sobre a realidade de famílias brasileiras com renda mensal *per capita* de até ½ salário mínimo e famílias com até 3 salários mínimos. No Brasil, são 36,4% da população que se encontram neste cadastro, que possui aproximadamente 60 variáveis que compõem informações sobre caracterizações de composição familiar, tipo de domicílio, renda, povos tradicionais, entre outros.

O grupo de trabalho da vigilância socioassistencial do Nordeste, constituído pelos 9 estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) atuou virtualmente desde o início da pandemia, em 2020, com o objetivo de subsidiar tecnicamente os/as gestores/as do Nordeste e, ao mesmo tempo, no apoio técnico aos municípios.

Em 2020, contou com 22 reuniões de periodicidade média semanal. O trabalho desenvolvido por este grupo consiste em: 1) monitoramento e análise da pobreza e cenário social do Nordeste, sobretudo no âmbito da política de Assistência Social, 2) estratégias conjuntas de apoio técnico aos municípios, 3) trocas de experiências em gestões dos estados envolvidos e 4) pesquisas e grupo de estudo.

Tais eixos centrais têm permitido trocas e debates, a exemplo do primeiro eixo supracitado, o monitoramento e análise provocou incidências políticas importantes, a exemplo da denúncia sobre as desigualdades nas concessões do Programa Bolsa Família para a população do Nordeste⁴⁴. Esse questionamento fez com que os governadores e governadora do Nordeste levassem a matéria para o Ministério da Cidadania e o Ministério Público Federal, que pediu explicações sobre o caso. À época (9 de março de 2020), capitaneou resultado positivo com a reversão da escalada de diminuição de oferta dos benefícios do Bolsa Família. No entanto, a ação discriminatória do Ministério foi retomada, haja vista a redução das famílias beneficiárias, em fevereiro de 2021, apenas para o Norte e Nordeste, enquanto as demais regiões tiveram aumento⁴⁵. Nessa linha, as atividades de organização de informação e gestão política do Grupo de Vigilância Socioassistencial e do Comitê Técnico permanecem em voga, fazendo frente ao modo não republicano e não transparente pelo qual o governo federal vem tratando as políticas sociais em geral e a assistência social em particular.

44 Conferir a matéria: Estados do Nordeste vão ao STF contra retirada de verba do Bolsa Família. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/justica/estados-do-nordeste-va-ao-stf-contr-retirada-de-verba-do-bolsa-familia/>

45 Para mais detalhes sobre essa tema sugerimos leitura da nota técnica DESIGUALDADES NA CONCESSÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) que pode ser acessada através: <https://www.sigas.pe.gov.br/pagina/comitecnico-da-assistencia-social-no-consrcio-nordeste>

Esse e outros temas foram fruto de análises e debates realizados por este grupo e as sistematizações destes alinhamentos são consolidadas em Boletim da Vigilância Socioassistencial do Nordeste⁴⁶, os principais temas debatidos no ano de 2020 foram:

- Financiamento / cofinanciamento do SUAS;
- Monitoramento dos benefícios Sociais (Programa Bolsa Família, BPC, Auxílio Emergencial);
- Mapeamento da rede SUAS e análises de capacidades de respostas;
- Indicadores de Desenvolvimento do CRAS;
- Pesquisa trabalhadores/as do SUAS.

Todos os temas abordados nos boletins caminharam pari passo no acesso as informações aos gestores(as) do Nordeste para potencializar o conhecimento subsidiado com informações. O Boletim 001/2020 trouxe como elementos a sinalização de como as (epi) pandemias afetam desigualmente as regiões e atentou, à época, para o crescimento dos casos no Nordeste, como o epicentro de casos de Covid-19 comparado às demais regiões do Brasil. Aliado a isso, o destaque da redução de 94,7 mil famílias do Bolsa Família nos últimos 12 meses, redução de 13 mil benefícios do BPC, bem como a análise da população perfil Auxílio emergencial, através de dados do IBGE, e a insuficiência de atendimento do auxílio emergencial à população. Em que pesem estes desafios, também foi elencado neste documento as principais dificuldades identificadas para acessar o auxílio emergencial através da condução do governo federal que pouco integrou a rede a ações da política de assistência social.

46 Os Boletins da Vigilância Socioassistencial do Nordeste podem ser acessados através do link: <https://www.sigas.pe.gov.br/pagina/comit-tnico-da-assistencia-social-no-consrcio-nordeste>

A segunda edição reforçou as principais dificuldades para acesso ao auxílio emergencial, como as falhas nos sistemas, dificuldades nos diálogos interfederativos, assim como os desafios de acesso ao celular, internet e até mesmo documentação, a exemplo de população em situação de rua, população que vive na área rural, povos e comunidades tradicionais.

Em relação ao BPC⁴⁷, o grupo desenvolveu uma análise, denunciando que apenas 28% dos benefícios repesados foram requeridos, isso significou na época 172.648 pedidos de pessoas idosas e com deficiência à espera do retorno do atendimento para acessar esse benefício.

O terceiro boletim trouxe à tona a rede protetiva do SUAS, apresentando aspectos referentes à capilaridade e relação entre a oferta e a demanda, enfocando os efeitos do desfinanciamento da assistência social na região nordeste. Este documento apresentou dados da população usuária e da rede socioassistencial com aproximadamente 6.175.223 famílias⁴⁸ e avaliou a insuficiência de investimento nos serviços, sobretudo de alta complexidade, evidenciando a desproteção do público que necessita destes serviços. Ainda em relação ao desfinanciamento do SUAS, o documento traz importantes dados quanto ao não reconhecimento dos débitos de parcelas não repassadas e atrasadas pelo governo federal, chegando a um valor de aproximadamente 2 bilhões de reais, o que impactou e segue impactando a capacidade de respostas às demandas postas. Neste sentido, o boletim nº 03 traz pontuações importantes como:

47 Benefício de Prestação Continuada – Portaria conjunta nº 3, de 5 de maio de 2020 que destacava a antecipação do BPC para os requerentes no período da pandemia.

48 Registros da Rede SUAS do Ministério da Cidadania em 2019.

O déficit orçamentário do Suas está dividido em: 1) dívidas de exercício anteriores, aproximadamente 2 Bilhões; 2) efeito Portaria nº 2.362/19 que provocou uma redução, em média, de 40% dos recursos repassados para os municípios e de 33% para os governos estaduais; 3) extinção, no exercício de 2020, do cofinanciamento para: IGD Suas; Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho infantil (AEPETI) e para o CapacitaSuas; e, 4) Cofinanciamento Insuficiente para atingir a cobertura necessária de 100% da rede do Suas no país (NORDESTE, 2020, p. 9)

O boletim traz uma denúncia referente ao efeito da Portaria Nº 2.362/09 para os serviços e a extinção do IGD SUAS, demonstra claramente a queda no orçamento, em torno de 76% dos recursos, a extinção do cofinanciamento para o Programa de combate ao trabalho infantil em detrimento ao Programa Criança Feliz. Apresenta também as ações dos estados no enfrentamento à pandemia, e as formas de intensificar as ações de proteção social, direcionamento para os Planos de Contingência, as diversas formas de apoio técnico como as *lives*, videoconferências, documentos técnicos e os acolhimentos emergenciais em função da Covid-19 em 9 estados.

O boletim Nº 4 alerta para os resultados de uma pesquisa elaborada pelo Grupo de Trabalho sobre os trabalhadores e trabalhadoras do SUAS, mapeando e discutindo as condições de trabalho destes profissionais no período da pandemia, além de compreender seu papel estratégico na proteção social. Segundo o Cadsuas 2020, a região Nordeste possui mais de 109 mil trabalhadores, em 09 estados, atuando em 1.794 municípios. Destes, 1.183 (66%) municípios participaram da pesquisa, com o preenchimento de 7.456 formulários.

A pesquisa apresenta o perfil desses trabalhadores que tem predominância de mulheres, com 82% do total. No que concerne ao recorte de raça, a maioria se declarou preta e parda, com idade entre 31 e 40 anos e atuação em média de 04 anos no SUAS (45%), dos quais 49% têm contratos temporários em contraposição aos ditames do regramento do SUAS como pacto de aprimoramento e NOB/SUAS-RH (BRASIL/MDS, 2006), que indica a necessária priorização dos vínculos permanentes adquiridos por concurso público.

Diante desses achados, pode-se constatar que as condições precárias de vínculos adentraram o SUAS com força, trazendo sérias consequências para a sua operacionalização, pois dificultam um amplo processo de educação continuada, na medida em que a grande maioria dos cargos comissionados sofre alteração a cada gestão e os temporários também têm tempo máximo em seus contratos.

O boletim dá visibilidade àqueles que estão na linha de frente do enfrentamento à Covid-19, na garantia à universalização e acesso aos serviços socioassistenciais. Faz, também, uma discussão sobre valorização dos profissionais do SUAS que atuam na resposta direta à população que é público-alvo desta política de caráter essencial, sobretudo quando a desigualdade se acirra.

Além dos Boletins, o apoio técnico desenvolvido por este grupo de trabalho aos municípios através das plataformas virtuais de *YouTube*⁴⁹, que se constitui em um espaço para alinhamentos e debates junto aos trabalhadores dos municípios. Este conjunto de ações, tanto no assessoramento ao Consórcio Nordeste, quanto no fortalecimento da vigilância socioassistencial nos municípios, tem potencializado as gestões municipais e possibilita tratar temas aos quais o governo federal não conseguiu fornecer apoio técnico.

49 O conteúdo pode ser acessado através do link: <https://www.youtube.com/channel/UCnQohuD2HdxQGigq5Fg6iMA>

No que se refere às trocas referentes à gestão, destacam-se os planos de contingência estaduais da Assistência Social, pesquisa sobre estruturação das vigilâncias e estudos sobre indicadores de vulnerabilidades. Produtos coletivos como o documento de orientações gerais para transição das gestões municipais da Assistência Social.

O trabalho conjunto dos setores de vigilância socioassistencial, associado à Câmara Técnica de Assistência Social, vem apontando novos caminhos para o enfrentamento da realidade de desigualdade que, cada vez mais, exige a ampliação do sistema protetivo. Trata-se de uma perspectiva de desvelar essa realidade e provocar mudanças. Nesse sentido, afirmou José de Souza Martins: “Os problemas sociais não poderão ser resolvidos se não forem desvendados inteiramente por quem se inquieta com sua ocorrência e atua no sentido de superá-los” (MARTINS, 2002, p. 23).

Estas informações expõem apenas um pequeno fragmento dos conteúdos que estão sendo produzidos e das iniciativas que têm sido tomadas tanto no que concerne ao aprimoramento da política de proteção social no Nordeste, como na apresentação de demandas ao governo federal, especificamente ao Ministério de Cidadania, denunciando e pedindo providências diante dos desmontes e das retrações de responsabilidades federativas da União.

Considerações finais

A experiência posta aqui representa um trabalho contínuo e de fôlego que articula a construção de conhecimento e seu uso no aprimoramento da gestão do SUAS. Além disso, galga uma dimensão política ao pautar a sociedade sobre temas fundantes no campo da proteção social. A concepção que inspirou esse texto reconhece que não há avanços no campo dos direitos protetivos sem que sejam identificados os tensionamentos entre diferentes projetos de estado e de desenvolvimento econômico e social, e

sem explicitar os compromissos de classe dos seus governantes e operadores.

A Vigilância Socioassistencial no âmbito da Câmara Técnica do Consórcio Nordeste corporifica a necessidade de organizar dados e informações sobre o cenário de desigualdade e lançar o olhar sobre o como o Estado Brasileiro vem contribuindo para o acirramento da pobreza e a diminuição de acesso aos direitos sociais e garantias protetivas, em especial as afiançadas pelo SUAS.

Além disso, também considera a emergência e a urgência de sistemas protetivos mais robustos conectados aos fundamentos que desenham a realidade social, considerando aspectos estruturantes do modelo econômico e político. Destaca-se que o debate histórico e estrutural guarda importante conexão com o cotidiano das políticas sociais e tem correspondência intrínseca com a discussão da capacidade institucional para ampliar a proteção social no contexto pandêmico.

O cenário enfrentado na pandemia está acompanhado por sérios impactos, frutos de medidas de ajuste fiscal adotadas nos últimos anos no Brasil. A redução dos gastos públicos, sobretudo nas áreas sociais, caminha no inverso do modelo protetivo aprovado pela sociedade brasileira através da Constituição Federal de 1988.

Nessa agenda de retrocesso, algumas regiões se apresentam como mais afetadas. Os dados dos documentos produzidos pelo grupo de trabalho da assistência social do Consórcio Nordeste sinalizam os desafios a serem enfrentados. Destaca-se a importância da atuação colegiada e cooperativa através da iniciativa dos governadores do Consórcio Nordeste.

Foi desse modo que a articulação entre o conhecimento crítico com liberdade de posicionamentos contribuiu para provocar mudanças no cenário de direitos sociais na região. Tratou, portanto, de consubstanciar a afirmação do projeto político dos setores subjugados e a insubstituível integração entre conhecimento crítico e mudança social.

Referências

- BRASIL. **Norma Operacional Básica**. Brasília: MDS, 2005.
- BRASIL/MDS. **NOB/SUAS – RH**. Brasília: MDS, 2006.
- CONSÓRCIO NORDESTE. **Carta de Teresina**. Carta dos Governadores do Nordeste, de 21 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.pi.gov.br/noticias/governadores-assinam-carta-de-teresina-e-definem-medidas-prioritarias-para-o-nordeste/>>. Acesso em: 22 jul. 2021.
- MARTINS, José de Souza. **A Sociedade Vista do Abismo; novos estudos sobre exclusão pobreza e classe social**. 2. Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- NAVARRO, V. Produção e Estado de bem-estar: o contexto político das reformas. **Revista Lua Nova**, n. 28/29, p. 160-199, 1993.
- PEREIRA, P. A. P. **Política Social, temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) FRENTE ÀS SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID 19)

Denise Bomtempo Birche de Carvalho

Ângela Vieira Neves

Introdução

A pandemia do novo coronavírus, desencadeada no final de 2019, vem dizimando vidas e causando perdas socioeconômicas e culturais. Os primeiros casos de infecção surgiram na cidade de Wuhan, na China, espalhando-se de forma exponencial por mais de 114 países. Trata-se de desastre biológico que desencadeou crises sanitária, econômica e social em escala mundial (LIMA, 2020). Devido à sua rápida disseminação entre os países, a Organização Mundial da Saúde emitiu, em janeiro de 2020, Declaração de Emergência em Saúde Pública Internacional⁵⁰, e decretou, em março de 2020, a COVID-19 como pandemia⁵¹.

No Brasil, o primeiro caso de COVID-19 foi registrado em fevereiro de 2020, propagando-se a doença de forma rápida, o que levou à tomada de medidas emergenciais. O Ministério da

50 Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em: 30 mai. 2020.

51 Disponível em: <http s://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 30 mai. 2020.

Saúde, por meio da Portaria nº 188/2020⁵², declarou situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN). A Presidência da República, através da Lei nº 13.979/2020, decretou importância internacional para enfrentar a emergência de saúde pública decorrente da epidemia (BRASIL, 2020a), e o Decreto Legislativo nº 6/2020⁵³ reconheceu situação de calamidade pública no Brasil (SENADO FEDERAL, 2020).

De forma geral, os países, ancorados nos protocolos internacionais, passaram a adotar importantes medidas, tais como: quarentena, isolamento social, trabalho remoto, proibição de viagens internacionais, fechamento de comércio, compra de insumos (luvas, máscaras, respiradores artificiais etc.), construção de hospitais de campanha e provisão de auxílios emergenciais a pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica e mais suscetíveis a riscos sociais e sanitários.

No Brasil, 12,2% de cidadãos economicamente ativos foram afetados pelas medidas de confinamento social, uma vez que milhares de trabalhadores do setor informal ficaram sem acesso a trabalho e renda, fato agravado pelo aumento da taxa de desocupação em todas as regiões, no primeiro trimestre de 2020⁵⁴. Para mitigar os efeitos da pandemia e enfrentar as situações de risco e de vulnerabilidade, o Governo Federal, como medida de caráter socioassistencial, criou, por meio da Lei nº 13.982/2020, o auxílio emergencial, com vigência de 3 (três) meses, com possibilidade de prorrogação de acordo com a evolução do estado de emergência pública (BRASIL, 2020b).

52 Portaria n. 188, de 4 de fevereiro de 2020. Disponível em: Portaria-188-20-ms (planalto.gov.br). Acesso em: 16 jun. 2020.

53 Decreto Legislativo nº 6, de 18 de março de 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/31993957>. Acesso em: 20 jun. 2020.

54 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/desemprego-aumentou-em-12-estados-com-avanco-do-coronavirus.shtml>. Acesso em: 1 jun. 2020.

Considerando o exposto, este artigo se propõe a identificar regulamentos e ações no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para enfrentamento, mediante serviços e benefícios, de situações de emergências sociais no contexto da pandemia do novo coronavírus, ressaltando, ainda, o papel dos profissionais desse Sistema, que atuam na linha de frente nos diferentes equipamentos de atendimento e acompanhamento de pessoas e famílias nos municípios.

A Pandemia do novo coronavírus no Brasil: pobreza e vulnerabilidade social

Em tempos da pandemia de COVID-19, a literatura tem apontado o aprofundamento da pobreza, da desigualdade e da vulnerabilidade, com piora dos principais indicadores sociais: saúde, educação, segurança alimentar, renda e trabalho. Chama a atenção a alta taxa de desemprego e a conseqüente busca por proteção social do Estado mediante políticas públicas. Nesse cenário de crise, Castro (2020, p. 10) pontua haver uma redução da proteção social à população vulnerável, cujas explicações relacionam-se à crise econômica profunda advinda da pandemia e de decisões políticas anteriores a ela, como as medidas que facilitaram a precarização das relações de trabalho; as alterações na política de valorização do SM; [...] a desfiguração e a extinção de programas.

A relação entre pobreza, renda e vulnerabilidade é fundamental para se entender a necessidade de ampliar o acesso a políticas e benefícios socioassistenciais para a população “invisível” e excluída do sistema de proteção social e das demais políticas públicas.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e divulgada em maio de 2020, a taxa média anual de desemprego aumentou de 11,9%, em 2019, para 13,5%,

em 2020, correspondendo a aproximadamente 13,9 milhões de pessoas desocupadas no Brasil no 4o trimestre de 2020. Some-se a esses dados a informalidade, uma característica do mercado de trabalho no país e importante fonte de desigualdade, pois gera um alto número de trabalhadores sem acesso a mecanismos de proteção social ligados à formalização, como o direito à aposentadoria e às licenças remuneradas.

Com a pandemia de COVID-19, a realidade brasileira relacionada aos trabalhadores informais se intensificou, revelando ainda mais a ligação entre pobreza e vulnerabilidade. Nesse cenário, o auxílio emergencial, ao longo de 2020, beneficiou 67,9 milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade de renda e trabalho, o que corresponde à estimativa de 1/3 da população do país, considerando um total populacional estimado em 211.755.692. Esses números indicam que a quantidade de beneficiários do auxílio emergencial foi superior à do Programa Bolsa Família (PBF), pois foram incluídos os usuários da assistência social não inseridos no Cadastro Único – detalhadamente, 56% dos beneficiários do auxílio emergencial (38,2 milhões de pessoas) não estavam inscritos no Cadastro Único antes da pandemia; 28% (19,2 milhões) eram beneficiários do PBF; e 16% (10,5 milhões) pertenciam ao Cadastro Único, mas não recebiam benefícios do PBF (BRASIL, 2021). Tais informações ratificam a relação entre pobreza e vulnerabilidade, já que as pessoas de baixa renda que nunca procuraram o SUAS por meio dos equipamentos de assistência social (CRAS/CREAS) saem da “invisibilidade social”, que é reflexo do trabalho intermitente, sem carteira assinada e, portanto, sem a proteção social do Estado e sem os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Ao afetar indicadores como saúde, renda e escolaridade, a pandemia agrava, portanto, a pobreza e a vulnerabilidade, com tendência a um desastre social na realidade brasileira.

Ressalta-se que a vulnerabilidade social está ligada a variadas determinações (renda, moradia adequada, saneamento básico, acesso à educação, à saúde etc.), que remetem “à ideia de cidadãos que vivem em fragilidade ou inexistência de acesso a direitos. [...] por isso, é necessário que o Estado, por meio de políticas públicas, atue na garantia desses direitos” (BEZERRA et.al, 2020, p. 3834).

Gershenson (2021) conceituou a pandemia no Brasil como “pandemia da desigualdade” devido a determinantes que agravam a disparidade social do país, com aumento da violência urbana (destacando-se a necropolítica, com assassinato de jovens negros) e da violência contra mulheres, crianças e adolescentes, que é agravada pelo isolamento social e afeta, em sua maioria, a população que vive na pobreza extrema. Nesse sentido, a pandemia implica menos proteção e menor bem-estar social, “aproximando-se aceleradamente de uma situação de barbárie social, no decorrer de uma das maiores pandemias que o país já enfrentou” (CASTRO, 2020, p. 13).

Faz-se necessário destacar, nesse contexto pandêmico, o atendimento no SUAS de povos e comunidades tradicionais, grupos diferenciados em termos de cultura, com “formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica”. É preciso reconhecer a importância da tradição e da ancestralidade dessas comunidades que representam a diversidade étnica, social e cultural do Brasil, apresentando-se, nos atendimentos do SUAS, como população vulnerável e prioritária, enquadrada nos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), tais como os pescadores artesanais, os agricultores familiares, os beneficiários do Programa Nacional do Crédito Fundiário, as famílias de presos do sistema carcerário e as resgatadas do trabalho análogo ao de escravo, os indígenas, os quilombolas etc.

Ações socioassistenciais para pessoas e famílias atingidas por desastres, calamidades públicas e emergências no âmbito do SUAS

O aumento do desemprego no Brasil repercutiu no trabalho social no SUAS em virtude da exacerbação da desigualdade social e do aprofundamento da pobreza no país, agravados pela situação de emergência sanitária vivida mundialmente com a pandemia da COVID-19. Para evidenciar a contribuição desse Sistema no enfrentamento das consequências da pandemia na população usuária, faz-se necessário abordar as ações socioassistenciais dirigidas a pessoas e famílias atendidas em situação de emergência e de calamidade pública. No Brasil, um arcabouço de políticas e legislações regulamentam tais ações, que devem ser planejadas, executadas e avaliadas não apenas pela Defesa Civil, mas também por outras esferas políticas públicas, como saúde, assistência social e meio ambiente, mesmo que algumas delas possuam seus próprios marcos regulatórios para estabelecer emergências e calamidades públicas.

De acordo com Portaria nº 90/2013, as ações socioassistenciais referidas são executadas pelo Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas, cujo objetivo principal, definido no art. 2º da Portaria, é promover apoio e proteção a famílias e indivíduos atingidos por situações de emergência e de calamidade pública que se encontrem desabrigados e desalojados. Esse serviço, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, é de alta complexidade e possui, ainda, como objetivos: cadastrar a população atingida; assegurar acolhimento imediato em condições dignas e seguras, observando-se as especificidades de grupos étnicos, os ciclos de vida, as deficiências etc.; manter alojamentos provisórios, se necessário; identificar a ocorrência de perdas e danos; promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso, se for o caso, a benefícios eventuais. E mais, articular, de acordo

a Resolução CNAS nº 109/2009, a rede de políticas públicas e as redes sociais de apoio para prover necessidades identificadas (BRASIL, 2009).

O planejamento, a execução e a avaliação das ações devem ser realizados mediante estratégia da articulação em rede, com participação de órgãos e de serviços públicos e privados (Defesa Civil; organizações não governamentais, redes sociais de apoio), em âmbito distrital, municipal, estadual e federal, com intuito de minimizar danos, proteger indivíduos e famílias e reconstruir condições de vida familiar e comunitária.

Provisões/necessidades de pessoas e famílias em situações de emergência

Encontram-se definidas na Resolução CNAS nº 109/2009, supracitada, as provisões a serem dispensadas pelo Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e Emergências a famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e de risco decorrentes de desastres e de situações emergenciais: (1) ambiente físico – alojamento provisório para repouso e restabelecimento pessoal, em condições de salubridade; instalações sanitárias para banho e higiene pessoal, com privacidade individual e familiar; espaço para refeições e convívio, com acessibilidade aos ambientes para pessoas com deficiência; (2) recursos materiais – alimentos, artigos de higiene, cobertores etc., para o desenvolvimento do serviço, além de infraestrutura para guarda de pertences e de documentos; (3) recursos humanos – definidos como de alta complexidade, de acordo com a Resolução nº 269/2006, relativa à Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB/RH/SUAS (BRASIL, 2006b), sendo os profissionais indicados nesse âmbito o assistente social e o psicólogo ; (4) trabalho social essencial com pessoas e famílias atingidas – envolve ações concatenadas no campo da assistência social, com políticas públicas de proteção integral.

Trabalho social com pessoas e famílias em situações de emergência

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais define, de forma ampla, o escopo do trabalho social a ser desenvolvido, no território de abrangência, pelo Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e Emergências. Citam-se, entre outros: proteção social proativa; escuta; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; orientação sociofamiliar; informação, comunicação e defesa de direitos; acesso à documentação pessoal; articulação com serviços de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; diagnóstico socioeconômico e provisão de benefícios eventuais. (BRASIL, 2009).

Destaca-se que o trabalho social com famílias, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, povos indígenas, quilombolas e grupos específicos afetados por situação de calamidade e emergência deve ser aprofundado por seguranças socioassistenciais de sobrevivência, frente a riscos circunstanciais; de acolhida, com acesso a provisões para necessidades básicas e a espaço provisório para repouso e cuidados pessoais; e de convívio (vivência familiar, comunitária e social), com acesso a serviços e benefícios no âmbito de ofertas de proteção social, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e reinserção nas esferas da vida quotidiana, como educação, saúde e trabalho (SEDESE, 2020).

Natureza dos benefícios eventuais no contexto de emergências no âmbito do SUAS

Os benefícios eventuais, destacados no artigo 22 da Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (BRASIL, 1993), são provisões (constatadas ou não em situações de emergência e calamidade pública) ofertadas em espécie ou em pecúnia

como direito social legalmente assegurado a pessoas e famílias, no âmbito do SUAS, com o objetivo de atender necessidades de pessoas e famílias afetadas por situações de vulnerabilidade temporária, como em casos de apoio à mãe quando seu bebê é natimorto. Sobre tais benefícios, Pereira (2010, p. 11) informa que eles se constituem “a distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazer suas necessidades básicas”.

O artigo 22 da LOAS esclarece que os benefícios eventuais se referem ao pagamento de auxílio às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo. Os parágrafos 1º, 2º e 3º do referido artigo estabelecem, respectivamente, as condições para a concessão do benefício, com critérios e valores regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante condições e prazos definidos pelo CNAS; a possibilidade de estabelecimento de outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de calamidade pública e de situações de vulnerabilidade temporária; e a possibilidade de instituição, pelo CNAS, de 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal estabelecida, com base na anuência dos representantes dos conselhos de assistência social nos estados e municípios, de acordo com disponibilidade orçamentária das três esferas de governo (BRASIL, 1993). Conforme aponta Castro (2015, p. 13), “nessa área das provisões de bens materiais diretos ou indiretos em que se situam os benefícios eventuais, a perspectiva do direito circula ainda em um terreno de incertezas, que fragiliza e compromete o efetivo exercício da cidadania”.

Bovolenta (2011) informa que a Resolução do CNAS nº 212/2006, que propõe critérios para regular a provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social (BRASIL, 2006a), foi a base para a edição do Decreto Federal nº 6.307/2007, instrumento legal que dispõe sobre os benefícios

eventuais, definidos no art. 1º do Decreto como “provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”.

Ainda no Decreto nº 6.307/2007, art. 7º, encontra-se referida a situação de vulnerabilidade temporária caracterizada pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, ocorridos por exemplo, na falta de acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação. O artigo 8º, do mesmo Decreto, faculta a criação de benefício eventual para atendimento de pessoas e famílias afetadas por desastres, calamidades e emergências, entendendo-se haver Estado de Calamidade Pública (ECP) quando o poder público reconhece uma situação fora do normal, provocada por baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios e epidemias, trazendo graves danos à integridade ou à vida dos integrantes da comunidade. Mesmo sendo benefícios eventuais, com temporalidade definida, o acesso de pessoas e famílias a eles “deverá ocorrer de forma célere e sua duração será para contemplar as ações específicas da vulnerabilidade em decorrência da calamidade” (SEDESE, 2020, p. 66).

No contexto da pandemia do coronavírus, o Ministério da Cidadania expediu a Portaria nº 58/2020, aprovando a Nota Técnica nº 20/2020, a qual traz orientações gerais acerca da regulamentação, da gestão e da oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia no âmbito do SUAS. É importante ressaltar que a situação de emergência ocasionada pela pandemia faz com que famílias e indivíduos atendidos precisem de um tempo maior que o previsto na norma quanto ao prazo de duração da oferta do benefício para enfrentarem a vulnerabilidade vivenciada. Assim, é importante a regulamentação local considere possível a ampliação do prazo para recebimento do benefício eventual.

Atuação dos profissionais do SUAS em situações de emergências

A Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL,1993) estabelece que recursos de cofinanciamento do SUAS, destinados à execução das ações continuadas no campo da assistência social, podem ser usados para pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência, conforme a modalidade de programas e ações de proteção social definidas no escopo da Política Nacional de Assistência Social. As equipes de referência para atuação nos programas do SUAS, por níveis de complexidade, estão definidas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, que estabelece categorias profissionais, dimensão e proporção das equipes em relação ao número de potenciais usuários no território de atuação dos serviços socioassistenciais.

Faz-se importante destacar que princípios éticos estabelecidos pela NOB-RH/SUAS orientam a intervenção dos profissionais da área de assistência social, a exemplo da promoção do acesso à informação, com garantia ao usuários de conhecer nome e credencial de quem os atende; e do reconhecimento do direito do usuário de ter acesso a benefícios, renda e programas de oportunidades para inserção profissional e social, sem discriminação de gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social etc., resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios.

Para normatizar e garantir as ações de atendimento do SUAS a pessoas e famílias em situação de vulnerabilidades e riscos advindos da pandemia do coronavírus, foram emitidas portarias, como a de número 54/2020, com recomendações gerais a gestores e trabalhadores do SUAS de Estados, Municípios e Distrito Federal, objetivando afiançar a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da Assistência Social, mediante medidas e condições que garantam segurança e saúde aos usuários e pro-

fissionais da área. Outros documentos também normatizam o trabalho na rede socioassistencial do SUAS frente à pandemia, como a Portaria nº 100/2020, que regulamenta a aprovação da Nota Técnica nº 36/2020, com recomendações para o funcionamento da rede socioassistencial de Proteção Social Básica (PSB) e de Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade do SUAS nos diferentes cenários pandêmico da COVID-19; a Portaria nº 148/2020, que traz recomendações gerais à gestão da rede socioassistencial do SUAS sobre a adaptação de suas ofertas no contexto da pandemia; e a Portaria nº 337/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia.

No que se refere ao Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), destaca-se a importância da intervenção dos profissionais da assistência social nos diferentes equipamentos no SUAS, particularmente o acolhimento das classes mais vulneráveis e empobrecidas atendidas nos CRAS E CREAS, como pessoas em situação de rua e comunidades tradicionais. Esse trabalho é regulado pela Resolução no 493/2006 e inclui atendimentos particularizados, que devem ser priorizados pelo SUAS.

Em suma, o trabalho dos profissionais do SUAS torna-se mais prioritário com a crise sanitária causada pela pandemia do novo coronavírus. Para além de serviços e benefícios socioassistenciais previstos na CF, na PNAS e no escopo do SUAS, as ações e os auxílios emergenciais são cruciais para manter o mínimo necessário à sobrevivência de pessoas e famílias que vivem na pobreza ou na extrema pobreza no Brasil.

Considerações finais

Neste capítulo, buscamos chamar a atenção para a importância do SUAS, no atendimento a pessoas e famílias, em situações de emergência, com base nos efeitos da pandemia do novo coronavírus na sociedade brasileira. Objetivou-se iden-

tificar os regulamentos e as ações no âmbito do SUAS para enfrentamento, mediante serviços e benefícios, de situações de emergências sociais no contexto da pandemia e, ainda, ressaltar o papel dos profissionais do SUAS que atuam diretamente na linha de frente nos diferentes equipamentos de atendimento e de acompanhamento de pessoas e famílias nos municípios. Neste sentido, cabe destacar aspectos para se pensar sobre as ações e os regulamentos do SUAS no trabalho dos profissionais em situação de emergência.

O primeiro aspecto é a existência de normatização e legislação que ampara pessoas e famílias em situação de pobreza no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como os direitos de cidadania, que devem ser ampliados, socializados e divulgados num contexto de crise sanitária e/ou calamidades e emergências. O segundo aspecto refere-se à relação entre pobreza, pandemia e vulnerabilidade. Tentamos mostrar que, durante a pandemia, houve um aumento da população atendida pelo SUAS na procura pelos serviços, em virtude do aprofundamento da pobreza. O terceiro aspecto contempla a relevância dos profissionais do SUAS que atuam na linha de frente nos diversos equipamentos de atendimento (CRAS, CREAS, Acolhimento) com diferentes populações em situações de vulnerabilidade: idosos, crianças, pessoas com deficiência, indígenas, refugiados et.

O trabalho social é fundamental para o atendimento de suas necessidades em meio a uma pandemia que atinge não só a saúde, mas também, e principalmente, a vida humana e social dessas pessoas invisibilizadas na sociedade brasileira. Em situações de emergências como essa faz-se necessária a atuação do Estado na proteção social da população que vive na pobreza e busca acesso às políticas sociais e públicas no resgate de sua cidadania e da dignidade humana, conforme previsto no Estado democrático de direitos, no art. 1º da Constituição Federal de 1988.

No que concerne ao campo da proteção social, o SUAS é uma conquista histórica, uma vez que foi construído de forma descentralizada e participativa através da luta social de vários sujeitos engajados na redemocratização do país e preocupados com a redistribuição de renda mediante políticas e benefícios socioassistenciais para quem necessite. Nesse sentido, coordenam-se, no SUAS, políticas, programas e ações que contemplam as demandas dos segmentos mais vulneráveis da população brasileira.

Referências

BEZERRA, M. S. et al. Insegurança alimentar e nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade.

Ciência & Saúde Coletiva, n. 25, vol.10, p. 3833-3846,

2020. Disponível em: [https://doi.org/10.1590/1413-](https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.35882018)

[812320202510.35882018](https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.35882018). Acesso em: 1 mai. 2020.

BOVOLENTA, G. A. Os benefícios esperados para os

empréstimos: o que são e como estão. **Serviço Social &**

Sociedade. São Paulo, n. 106, p. 365-387, jun. 2011. Disponível

em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000200009>.

Acesso em: 1 mai. 2020.

BRASIL. 1993. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.**

Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Dispõe sobre a

organização da Assistência Social e dá outras providências.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)

[L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. 2006a. Conselho Nacional de Assistência Social.

Resolução CNAS nº 212, de 19 de outubro de 2006. Propõe

critérios orientadores para a regulamentação da provisão

de benefícios eventuais no âmbito da política pública de

assistência social. Disponível em: Resolução CNAS nº 212 de

19/10/2006 – Federal – LegisWeb. Acesso em: 1 mai. 2020.

BRASIL. 2006b. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006.** Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. NOB-RH/SUAS. Disponível em: www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104175. Acesso em: 6 mai. 2020.

BRASIL. 2009. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-109-11-11>. Acesso em: 30 jun.2020.

BRASIL. 2020a. Presidência da República. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: L13979 (planalto.gov.br). Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. 2020b. Presidência da República. **Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=392390>. Acesso em: 16 jun. 2020.

CASTRO, Ieda Maria Nobre. **Assistência social e cultura política no Brasil pós-constituição cidadã:** os efeitos republicanos do Sistema Único de Assistência Social. 2015. (Tese). Doutorado em Política Social. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília. Brasília-DF. 2015. Disponível em: 2015_IedaMariaNobredeCastro.pdf (unb.br). Acesso em: 25 mai. 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Proteção social em tempos de Covid-19. **Revista Saúde em Debate, Saúde em Debate**, v. 44, n. Especial 4. Rio de Janeiro, 2020.

GERSHENSON. Beatriz. **Serviço Social e direitos Humanos: exigência do debate crítico no contexto da pandemia** (palestra online, via plataforma Zoom). PUCRS, Rio de Janeiro-RJ, 10 de maio de 2021.

LIMA, C. Informações sobre a nova doença de Coronavírus (COVID-19). **Radiologia Brasileira**, São Paulo, v. 53 n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0100-3984.2020.53.2e1>. Acesso em: 28 mai. 2020.

PEREIRA, P. A. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas LOAS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n.12. Brasília, DF, 2010. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: CAPA Cadernos de Estudos_Capacitação volume 13 FINAL (mds.gov.br). Acesso em: 28 mar. 2021.

SEDESE. Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais. **Caderno de orientação – Atuação socioassistencial em contextos de emergência e calamidade pública**. 2020. Disponível em: http://social.mg.gov.br/images/SUBAS/calamidade_publica/Caderno-de-Orientaes_-Atuao-Socioassistencial-em-Contextos-de-Emerg_compressed.pdf#page=4. Acesso em: 20 mai. de 2020.

VISIBILIDADE DOS INVISÍVEIS NA PROTEÇÃO SOCIAL PÚBLICA: EFEITOS DA COVID 19

Aldaiza Sposati

Toda crise revela expressões do caos. A crise gerada pela pandemia Covid-19 também é reveladora, mas além do caos pela morte de mais de meio milhão de brasileiros, ela mostra o caso da proteção social. A pandemia dá visibilidade para que se enxergue como e, em que condições, é possível sobreviver sem proteção social. Afinal com o que, ou com quem, humanos se protegem e são protegidos?

A pandemia nos pôs, coletiva e publicamente, face a face com as mais variadas formas de sofrimento humano. Formigas e cigarras, foram postas em cena com suas mazelas, para além da fábula de Esopo. Não basta poupar para o inverno, a pandemia provoca situações de desproteção coletivas que exigem ações coletivas de proteção social. Alegar a preguiça ou a desfaçatez da cigarra não basta para salvar as formigas da contaminação e do agravo da morte.

Há, na crise da pandemia Covid-19, um trânsito entre visibilidade e invisibilidade: a crise mostra o que era invisível fora dela, contendo a capacidade reveladora das invisibilidades que encobrem as desigualdades e as precariedades nas e das condições humanas de sobrevivência com dignidade.

Aprofundar estas ideias implica enfrentar três grandes desafios. O **primeiro** deles são os enfrentamentos jurídicos-

-políticos- econômicos-religiosos e ideológicos à efetivação da extensão da cobertura pública da proteção social, na condição de direito de cidadania. O confronto, neste desafio, é a explicitação da discriminação motivadora da **naturalização da desigualdade**, o que revela uma insuficiência de reconhecimento do substrato humano.

Um **segundo** desafio é a **efetivação da proteção social como direito de cidadania**, isto é, na condição de uma política operativa de responsabilidades públicas e estatais, capaz de gerar certezas ao cidadão. Talvez, se possa colocar em cena Adam Smith naturalizando as diferenças dos dedos das mãos humanas, e acrescer à cena que, embora diferentes, todos os dedos demandarão de luvas especiais para se defender do fogo, do gelo, do ácido, dos espinhos, da lâmina, dentre tantos outros agressores da pele humana.

No caso do Brasil, país de dimensão continental, com expressiva quantidade populacional, a cobertura das políticas sociais obedece a um formato de gestão federativa entre seus três entes estatais. Desde a chegada dos portugueses, sempre foi menos relevante a unidade territorial face as disputas de interesses econômicos provenientes das riquezas das terras. Não se viveu, ou se vive, no Brasil similitudes com realidade europeia em que o Estado Nacional exigia seu comando único. Portugal, facultou a partilha do processo de colonização do Brasil para múltiplos grandes senhores da nobreza, das armas, da economia privada portuguesa, os quais se tornaram capitães de terras: as capitânicas hereditárias. A terra brasileira foi sendo ocupada, partilhada e utilizada em conformidade com os modos aleatórios, presentes ou omissos, desses capitães. Interessava prioritariamente estender os limites das terras sob jugo português e, a presença de possíveis riquezas que eram usufruídas por impostos e taxas ao Estado.

O trato igualitário para as diversidades regionais, foi conceber a totalidade nacional como uma Federação, onde Estados

autônomos submetem sua soberania parcial/regional à soberania nacional, formando a unidade Federativa do Brasil constitui-se de 26 estados regionais, 5570 municípios e um Distrito Federal, rege-se pela-soberania da União, o Governo Federal. A multiplicidade de gestores estaduais e municipais, exige forte modo de gestão democrática capaz de articulá-los a um padrão capaz de gerar garantias de direitos a um cidadão.

A dinâmica da unidade nacional, sob a pandemia da Covid19, constata que pouco se alterou dessa fragmentação. A estratégia do atual governo brasileiro é do “descarrego improvisado”, marcado pela omissão que não assegura coordenação federal, orientações sanitárias competentes e organização de provisões mínimas. Alguns governadores, formaram uma coligação territorial para enfrentamento da pandemia. Outros disputam entre si. O enfrentamento da Covid-19 é diferenciado, o que permite afirmar que a visibilidade e invisibilidade do seu impacto também o é.

A Constituição do Brasil de 1988 – CF/88, elevou os municípios, a condição de ente federativo que lhes tinha sido subtraído desde a precedência política dos chefes regionais, o que foi acentuado durante os sucessivos e longos períodos ditatoriais. A eles coube o encargo de provisionar respostas às realidades locais, conectadas à identidade nacional da cobertura de direitos de cidadania para a efetivação de um novo modelo federativo de Estado Social.

Desde 1990, a Lei Orgânica de cada política social estabeleceu o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos, promoveu a integração de ações nos diferentes níveis de governo e regulou mecanismos de gestão social repercutindo positivamente para os cidadãos, criando arranjos variados de gestão participativa e democrática como conselhos, comitês, grupos executivos e gabinetes de crise.

Pós 1990 apresentaram-se crescentes resultados, com políticas sociais federativas que contavam com um orçamento

tripartite e diretrizes de metas comuns, até a Emenda Constitucional 95 (EC 95), de dezembro de 2016, denominada de “*PEC da morte*”, uma alteração constitucional que congelou os investimentos sociais federais por 20 anos. Tal denominação foi atribuída por uma liderança indígena pelo seu caráter genocida para as mais de 400 unidades indígenas regularizadas e dependentes de recursos.

A orquestração do federalismo, a partir dessa EC 95, reduz o compromisso financeiro da União com o desenvolvimento das atenções das políticas sociais. Provocando o derretimento estatal e a sequente desativação de funções federativas e de seus representantes.

A marca da gestão desse sistema federativo na pandemia, mostra-se fragmentada, numa atitude de desapego às responsabilidades do Estado Social, sobrecarregando os estados e municípios, com forte incidência na política de saúde e de assistência social, bem como, na educação que exerce um papel protetivo importante às crianças e adolescentes.

A abstenção do Governo Federal sobre o pacto federativo dá a entender que **a ação federal não importa para os direitos sociais.**

Essa atitude de descarte é aplicada, pelo Governo Federal, à própria pandemia, com as manifestações de escárnio e condutas procrastinadoras, que descaracterizam a virulência e mortalidade.

Ocorre a omissão do Governo que não assegura coordenação federal, orientações sanitárias competentes, ausência de logística e de garantia de insumos, até mesmo para garantir estoque de agulhas e seringas para aplicação de vacinas. Alguns governadores, como os do Nordeste formaram uma coligação territorial para enfrentamento da pandemia e assim conseguem obter melhores resultados sanitários e recursos. Outros disputam entre si e se isolam. Conforme a região do país o enfrentamento

da Covid 19 é diferenciado, o que permite afirmar que a visibilidade e invisibilidade do impacto da pandemia é diferente conforme a região do país.

Derrete-se o Estado Social de constituição federativa, com políticas sociais, asseguradoras de direitos sociais. A abstenção do Governo Federal sobre o pacto federativo pretende dar a entender que a ação federal não importa para os direitos sociais. Passa a ser praticado o “**federalismo de descarrego**”.

O **terceiro desafio** se encontra na dupla restrição conservadora, de orientação neoliberal do atual governo, que objetiva reduzir a responsabilidade estatal pelo provimento de atenções em serviços públicos estatais, por exemplo: reduzindo pessoal estatutário, não substituindo os servidores que se desligam, não admitindo novos servidores para ampliar quadros, interceptando manutenção de funções de conselhos, fóruns e espaços coletivos decisórios em formato democrático e participativo, sustando as formações coletivas de pessoal e, não provendo as unidades subnacionais com orientações gerais, promovendo a fragmentação. Além de não expandir, a estratégia é a de reduzir o existente.

Atenção social estatal como direito de cidadania: referências ao Brasil sob Covid 19

A inserção da assistência social na Constituição de 1988 no campo da seguridade social e, portanto, de proteção social apresentou-se como uma surpresa para a sociedade brasileira, já que desde 1942, ocupava uma Fundação gerida pela compaixão de esposas de governantes, as primeiras-damas, sob formato excludente de reconhecimento de direitos de cidadania.⁵⁵

55 Seu nome era a Fundação Brasileira de Assistência, instalada em 1942 na gestão varguista, viveu em prática por meio século, foi encerrada em janeiro de 1995 quando assume a presidência Fernando Henrique Cardoso, após a derrubada da ditadura militar.

A abrangência da proteção social no Brasil e o reconhecimento da cidadania do brasileiro foram confinados à mediação do trabalho formal, sob forma de seguro social sustentado pela contribuição direta do trabalhador, do empregador e do Estado.

A expansão da regulação social⁵⁶ no Brasil foi tardia e marcada pela permanência, fortemente revelada sob a pandemia da Covid-19, de relações informais e precarizadas de trabalho, sobretudo na prestação de serviços. Situação majorada legalmente pela alteração da Legislação trabalhista que, em 2016, substituiu relações formais de trabalho por relações entre microempreendedores individuais (MEIS), sem seguro ou segurança de cobertura, e pela Emenda Constitucional nº 103 de 12 /11/2019, que alterou a Previdência Social.

A pandemia mostrou os trabalhadores invisíveis, impedidos de prestar serviços pela medida de isolamento social, sem nenhum apoio de seguro trabalhista ou de vida, não contaram, com remuneração substituta para poder sobreviver. Aqui se incluem cerca de 22 milhões de brasileiros que trabalham por meio de aplicativos móveis, que operam sob tais condições precárias.

Portanto, a pandemia provocou a acareação entre as Reformas trabalhistas e previdenciárias realizadas entre 2016 a 2019 que reduziram a proteção social, inclusive, a partir de sua relação de trabalho/emprego.

Esse “reformismo” esclerosante e a omissão estatal nas políticas sociais, resultou em uma medida compensatória, cuja nomeação nada deixa a esconder: o Auxílio Emergencial. Demandado pelos parlamentares no Legislativo, o financiamento para o auxílio emergencial pôde extrapolar “o teto de gastos” estabelecido pela EC 95/2016. O governo federal aprovou o Auxílio com transitoriedade e incerteza para a população.

56 SPOSATI, Aldaiza. Neoliberalisme et Régulation Sociale Tardive: Le Modèle D’Etat Social Latino-Américain. In: Euzéby, Chantal et all. (Org.). **Mondialisation & Régulation Sociale**. L’Harmattan. Paris: 2003, v. 1, p. 299-310.

A aceleração da contaminação e do número de mortes, requereu a continuidade do auxílio emergencial. Os valores e o período, foram motivos de novas negociações e acabaram cada vez mais reduzidos em cobertura e em valor face ao inicial.

Presença letal nesse cenário, diz respeito ao aumento da violência entre as quais o destaque do feminicídio que apresentam aumentos percentuais em mais de 25%. Operações policiais em favelas no combate ao tráfico, ampliou a morte de crianças e adolescentes, além dos adultos e policiais.

A educação pública, um direito social universal operado pelo ensino básico de nove anos por uma rede de escolas estaduais e municipais. A quantidade e qualidade para cobertura da primeira infância (0-3 anos) em creches públicas é limitada, e ao ensino infantil de 4-5 anos pulverizada. O ensino técnico é de frágil expressão e o ensino superior público, em ocupação de vagas nas universidades, permanece em luta pelo ingresso de alunos procedentes de escolas públicas, de afro descendentes e indígenas.

A pandemia Covid-19, ao adotar a medida sanitária de isolamento social, trouxe como consequência, a suspensão de aulas, visibilizando que a escola amplia a segurança social da criança e do adolescente na medida que seu fechamento provocou debilidade da segurança alimentar, comprometeu a segurança de convívio e o próprio cuidado, interpelou o desenvolvimento da criança em seus relacionamentos e, o abandono escolar foi acentuado, em especial pelas desigualdades de condições de estudo entre os alunos mais pobres, negros e de áreas rurais. Exemplo disto, é a inédita elevação do abandono escolar de crianças de 6 a 10 anos de idade em níveis que não se observavam há muitas décadas (UNICEF, 2021).

Uma forma de estimular a perspectiva de unidade na heterogeneidade, estaria na aplicação, por parte do governo, do consociativismo, isto é, a construção de consensos democráticos entre partes de posições pessoais, políticas, religiosas, culturais,

ideológicas diversas. Contudo, este modo de articulação e gestão exige compromisso democrático e participativo, em contraponto ao autoritarismo, negacionismo e individualismo. Outro formato apoiado em objetivos comuns e pragmáticos, seria o consorcio regional, local ou territorial para articulação entre os agentes educacionais públicos e privados que se unem para realizá-lo, o que envolve aportes financeiros, jurídicos, legais e políticos.

A experiência de uso da alternativa de aulas remotas, confrontou-se com a limitada condição de “inoincluídos”, ou seja, de não-proprietários de equipamentos de informática, da limitada capacidade para pagar taxas de internet e pelo limitado acesso ao serviço de rede de internet no local de moradia. O cenário é de abandono: precarização das condições de trabalho na educação e retrocessos e de adoção de medidas de prevenção face pandemia.

A atenção à saúde pelo Estado pós CF/88, assentou a saúde na qualidade de um direito social, retirou sua alocação do âmbito da gestão da previdência social e instituiu um Sistema Único de Saúde (SUS) como um modo federativo de produção de atenção à saúde como um direito universal ao cidadão brasileiro. O novo sistema introduziu a assistência à saúde, com unidades provedoras de saúde preventiva e coletiva territorializadas rompendo o modelo “hospitalocêntrico”.

De acordo com informes oficiais, em 2020, havia cerca de 45 mil equipes locais de estratégia de saúde da família, que por meio de visitantes percorriam unidades territoriais de saúde, em especial as com indicadores mais sensíveis às moléstias. Todavia, não ocorreu ação coordenada de modo que atuassem mais diretamente com as famílias, orientando-as quanto a medidas de prevenção e vacinação.-

Com o agravamento da pandemia voltou-se a adoção de medidas hospitalocêntricas, instalando hospitais de campanha para aumentar as vagas de leitos, sobretudo de Unidades e Terapia Intensiva – UTI e as Unidades de Pronto Atendimento – UPA,

também passaram a realizar atendimentos das vítimas infectadas pela Covid-19. Situações extremas ocorreram, como ausência de oferta de oxigênio em hospitais na Amazônia.

Embora o país tenha preparo reconhecido para vacinação em massa, a logística do Ministério da Saúde praticou o retardo na aquisição de vacinas e de quantidades suficientes de agulhas e seringas, na aquisição de insumos, no levantamento de condições de infraestrutura e, na apresentação de dados contínuos e transparentes sobre a incidência da pandemia.

A cobertura vacinal foi desigual nas áreas urbanas com relação às centrais e periféricas, também entre as rurais e, também com relação à população. A oferta e o horário de abertura de pontos de vacinação nas periferias são incompatíveis com os horários de deslocamento para trabalho da população.

Seguramente, a ausência de coordenação no país para a aquisição de vacinas foi algo que desencadeou custos mais altos a estados e municípios. Essa situação com laivos de corrupção está sendo submetida a uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Senado Federal para examinar a ocorrência de omissão, a procrastinação e a inércia na gestão governamental federal.

Como se pode perceber não há uma relação direta entre a presença da pandemia e a ampliação da proteção social, o que se propõe discutir na sessão seguinte.

A capacidade de municípios e estados reagirem pela ordenação de governadores, mostrou que o SUS, mesmo a contragosto do governo do país, é, de fato, uma grande e sólida construção da política social brasileira.

Assistência Social, uma atenção estatal que expande a proteção social e a cobertura no campo dos direitos de cidadania: referências ao Brasil sob a Covid-19

Diferentemente da saúde e da educação, a assistência social não é de ordem privada, pois, trata-se de uma responsabilidade

estatal que supra, como direito de cidadania, necessidades e demandas face às desproteções sociais. Ao ser inserida com parte da seguridade social, a consistência do campo da assistência social no âmbito estatal estava a merecer forte construção como campo objetivo de responsabilidade estatal e direito de cidadania.

A LOAS representou uma grande novidade no país pela unificação de uma política em todo o território nacional. A estratégia como já se pode observar no trato atual federal é, exatamente, a destruição da unidade.

A perspectiva é a de retirar a mediação de municípios na execução de alguns serviços e atenções. Ações que dependiam de contato presencial para acesso, estão sendo substituídas por aplicativos, afastando o cidadão e reduzindo o número de beneficiários. Além disso, a condução da política social, em âmbito federal, vem sendo conduzida por representantes da área econômica, provocando choques “elétricos” na gestão social. Queimam-se memórias, trajetórias, processos e atenções.

Foi constituído pelo governo federal um superministério da Economia que estendeu sua intervenção ao Trabalho e a Previdência Social. Benefícios socioassistenciais a idosos e a pessoa com deficiência, tiveram sua gestão terceirizada passando sua operação para unidades da previdência social. A Economia passou a ser a mandatária de benefícios advindos do trabalho ou da cidadania, veja-se pelo silêncio do Ministério da Cidadania quanto a prática da austeridade burocrática que, ao invés de ampliar cobertura durante pandemia, cancela benefícios e impede inclusões.

A gestão de recursos financeiros precisa ser compatível com a ética da vida humana.

Interessante que o governo federal, ao anunciar as atenções essenciais durante a pandemia, incluiu dentre elas a assistência social, mas não garantiu qualquer condição para o trabalho com segurança, retando aos trabalhadores do SUAS protegerem suas vidas e manterem relação com os cidadãos,

adotando estratégias dentro do isolamento social. Isto alterou “o normal” para serviços. A proteção social centrada na segurança de convivência, algo profundamente relacional, mostrou-se impedida de permanecer: estar protegido supõe poder contar com o outro. Foi dado início a um silenciamento, onde o distanciamento das relações presenciais, está sendo mediado pelos aplicativos.

Ser/estar protegido não tem relação direta com ser emancipado, essa é uma primeira falsa questão do sentido de libertação: face ao derretimento pela omissão e negligência do governo federal, mesmo os “emancipados”, na perspectiva mercadológica, não exercitam sua “liberdade”.

Pesquisa coordenada por Gabriela Lotta, em 2020, mostrou que os profissionais se mantiveram no trabalho em condições precárias, sem receber treinamento, orientações estaduais ou nacionais e sem dispor de EPIs.

O silêncio do SUAS foi, de fato, resultante de um processo de silenciamento iniciado pela negação do governo federal sobre a Conferência Nacional bienal de Assistência Social, que foi realizada pela sociedade civil e contou com a presença de representantes de estados, municípios, movimentos sociais e representantes de cidadãos-usuários.

Pari passo, a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS foi rebaixada a escalão mais abaixo, sem relação direta com o Ministro, foi-lhe retirada a gestão direta do FNAS. Além disto, foram colocadas nos cargos de direção pessoas sem qualquer expressão ou experiência na política. A Secretaria Nacional perdeu sua vida relacional com o SUAS, com seus recursos, com seus dados e com o acompanhamento do que ocorria nas cidades e estados.

O assentamento histórico da política de assistência social e, portanto, do SUAS, é uma zona de conflito entre as concepções do que seja e do que cabe à assistência social como política de proteção social. *Do que você fala quando você está falando de as-*

sistência social ou em SUAS? Múltiplas respostas, poucos brados, muitos sussurros, e sofrimentos de impotência.

As alterações processadas de forma vertical, impostas sem consulta aos governos de cada ente federativo, alteram o modo e o alcance das atenções prestadas de forma unilateral, onde o presencial e o remoto se confundem em um hibridismo que atordoia.

No campo de uma política de proteção social, há ainda outro fato predominante que se refere à relação público e privado. O privado, não raro, se inclina para religiosidade e supõe a atitude de compaixão para com o outro.

A mutabilidade, o *mix* público-privado, a caridade e a proteção social têm indicado que, ao referir ao direito socioassistencial, se faça a referência político cronológica à Política Nacional de Assistência Social, PNAS-04, bem como entender que ela opera com desproteções sociais.

O caráter relacional e democrático é atravessado por uma semântica de poder geradora de obstáculos para que seus trabalhadores tenham a identidade de trabalhadores em uma política pública e não de burocratas que se autodenominam de técnicos, sem clareza sobre qual é a intenção de sua técnica ou de que técnica é essa.

O sentido da política pública, em ser uma resposta ao cidadão como seu direito, fica atravessado pela “*análise do técnico*”, rondando o fantasma de leituras fronteiriças com a banalização da vida e da dignidade humanas.-

O campo de proteção social, implica que a assistência social, como política estatal, exerça três grandes funções: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

A situação da pandemia tem potenciado a leitura das desproteções sociais por agregados como: os idosos, aqueles com comorbidades, os que trabalham nesta ou naquela função essencial, os indígenas, as gestantes, os estudantes, os moradores

deste ou daquele bairro. Não há obviedade nas desproteções sociais, é preciso analisá-las.

Outro elemento a ser configurado é o sentido de complementariedade da proteção social. A demanda e o efeito da proteção social são múltiplos e sua efetivação implica em contiguidades e reconhecimento mútuo.

A PNAS-04 assegura seguranças que expressam na presença da proteção social no cotidiano na realidade, em um dado território. É genérica e se concretiza a partir de condições objetivas e concretas. Por isso, se estrutura com centros de referências que são territorializados e respondem pelo conjunto das condições daquele coletivo, no sentido de indicar as principais desproteções sociais.

O conjunto de serviços fazem a cobertura de várias desproteções marcadas, sobretudo, pela necessidade de convívio ou da incapacidade em sobreviver isoladamente pela dependência de cuidados e atenções geradas pela fragilidade do momento do ciclo de vida ou por outras circunstâncias em que ocorrem vitimizações por violações a direitos humanos e sociais.

Os serviços das mais de 11 mil unidades de referência encontram-se prejudicados, por equipe suficiente, ausência de treinamento e EPIs, ausência de orientações e coordenação entre os entes federativos. As Comissões Intergestores, municipais e estaduais, foram desativadas, contudo, os colegiados nacional e estaduais dos gestores municipais (CONGEMAS e os COEGEMAS), mantiveram encontros, mesmo sem a presença do Estadual e Nacional.

A capilaridade do assentamento desses serviços, uma virtude, perde-se nas fragilidades das condições de trabalhos, um impedimento de materialização do SUAS. O fato revela a potência, do “gigante adormecido”, de robustez externa, mas sem alimento real de proteção social, que sucumbe, com facilidade, justamente, pela fragilidade das suas bases – os trabalhadores do SUAS.

Não ocorreram medidas do governo federal para que a atenção dos Centros de Referência – CRAS e CREAS, os Centros Pop, de Atenção à População que vive nas ruas, ou os Serviços Socioassistenciais mantivessem funcionamento presencial, nem mesmo se reorganizassem sem comprometer os objetivos e princípios do SUAS. Os dados nacionais, desde o Censo SUAS de 2020 não foram apresentados, assim, não se tem referência da totalidade do que funciona e do que está fechado na pandemia.

Entre visibilidades e invisibilidades

Vive-se na pandemia e fora dela, relações sociais marcadas pela ausência de universalidade no reconhecimento social da cidadania. Caso se construa o futuro, a partir do atual momento, ele terá que ser a antítese do que se está vivenciando.

A ameaça à vida com pandemia e os cenários de destituição e omissão do governo federal, nos mantem sob uma vertigem que provoca a perda de direção de nossos passos para o futuro de direitos, de justiça social e de dignidade humana.

Construir a PNAS-04, resultou de uma luta histórica coletiva de mais de duas décadas. Isto porque, a inserção da assistência social como política de Estado é um salto histórico na jornada de luta por direitos sociais.

O futuro tem raízes, extremamente fortes, isto pode indicar condição de se propagar e de disseminar o reencontro dos fundamentos democráticos construídos, vividos, e neste momento escamoteados pelo negacionismo científico e antidemocrático do governo do país.

Do ponto de vista da legalidade, ainda não se conseguiu que todas as Constituições dos 26 estados brasileiros já contenham o posicionamento da gestão regional com a presença da assistência social no campo estatal da proteção social. O mesmo ocorre com a legislação municipal para implantação e gestão do SUAS.

Outro entendimento básico é o de superar a narrativa de que a assistência social é uma ferramenta de outras políticas sociais, uma linha auxiliar que serve como neutralizadora da agudização das desigualdades sociais.

A assistência social é entendida, ainda, como um “lugar” do Estado, onde se entrega cestas básicas sem saber para que serve, e sobre o que atua de modo protetivo e inexistentes protocolos de cidadania.

O conteúdo que os governos colocam para Assistência Social é extremamente heterogêneo e não se conseguiu que ele siga os termos da lei e dos direitos do cidadão. Essa dimensão nasce nos partidos políticos, que tanto conservadores como progressistas veem a proteção social como conservadora/tuteladora quando não ligadas ao trabalho. Há demandas de proteção social quer na produção como na reprodução social da vida.

A assistência social é uma política de pé no chão, ela se constrói a partir das condições objetivas de onde as pessoas vivem. Não é uma política de operação limitada a salas de atendimento individual, embora deva ser processada a partir da escuta que implica em direito à privacidade.

Os entes federativos, têm entre si uma relação de responsabilidade, de financiamento, de alcance de objetivos e de metas na operação da política de assistência social tanto devendo manter planejamento, construindo, no tempo, uma outra condição, que rompa atenções socorristas ou de emergência.

Outra manifestação de agravo é a de considerar o lugar da assistência social como o lugar da seleção, da focalização, do mérito da necessidade definida pelo Estado e não pelo cidadão. A lei não coloca a ação da política sob o controle da medição da necessidade de quem a necessita. Não cabe ao Estado subordinar a necessidade expressa pelo cidadão

Por mais paradoxal que seja, parece que o trato da vida humana, na pandemia, tem dado centralidade a universalidade da ética pública de forma explícita. O alargamento da compre-

ensão de proteção social, para outras políticas sociais, ganhou visibilidade a partir da pandemia.

Não é possível determinar cuidados e medidas sem condições básicas. A negligência da responsabilidade pública com a precarização das condições de vida humana tronou-se explícita, pois, todos estão enfrentando perigo similar.

Jurema Werneck, diretora da Anistia Internacional no Brasil, tem afirmado que as lentes da pandemia deixaram evidentes a tragédia que o racismo estrutural produz e se agudiza em comportamento nazifascistas. Werneck, retoma Achille Mbembe, afirmando que a necropolítica significa exatamente a ação do Estado em fazer morrer os indesejáveis⁵⁷.

Outra dimensão importante diz respeito a relação entre o agente público e a população. A precariedade da atenção se concretiza em negligência para com a população. Não são todos os agentes que têm presença contínua na relação com a população, como é o caso dos agentes de saúde que enfrentam aglomerações.

A fragmentação reforça o individualismo, o isolamento e distinção de ações em cada esfera do governo, de cada órgão, dos partidos políticos, gerando enorme dificuldade de unidade de forças e de propósitos. Avança a barbárie à contrapartida de fortes reações articuladas para confrontá-la.

A pandemia trouxe a vivência do isolamento, da solidão, da angústia e, fragilizou de algum modo a rede pessoal e familiar de proteção social; de outro modo, ficou evidente às famílias que contavam com serviços estatais, seja a escola, seja um serviço socioassistencial de fortalecimento de vínculos, ou até mesmo, serviços similares privados, que “contar com” é uma condição universal da vida humana relacional, que protege. Ninguém pode contar com ninguém, a partir da medida de isolamento e

57 Entrevista de Victoria Damasceno com Jurema Werneck sob o título: **Lentes da pandemia ajudaram os distraídos a ver a tragédia do racismo**. In Folha de S. Paulo. Cotidiano. B1. 26-07-2021.

distanciamento. O silenciamento estatal sobre a proteção social, a trancafiou.

A mais contundente visibilidade da pandemia se deu sobre a condição de ser/estar vulnerável como uma condição humana, somos todos frágeis e vulneráveis ao lutar por viver e pela vida, embora, o “cardápio” de possibilidades e capacidades de enfrentamento sejam diferenciadas. Entender essa universalidade da fragilidade humana possibilita a enxergar a pertinência da universalidade da proteção social. Essa perspectiva rompe com o entendimento de proteção social não contributiva é “coisa” para pobres e necessitados.

No caso brasileiro o Estado não provocou a condição de que ocorresse unidade de forças e complementariedade de atenções. Permanece a estratégia da fragmentação. Uma forma individual e salvacionista que não constrói unidade de forças, intenções e recursos para construção da civilização pautada na dignidade da vida humana.

Referências

LOTTA, Gabriela S. **Burocracia e implementação de Políticas Públicas**: Desafios e potencialidades par redução de Desigualdades. Cadernos ENAP v. 81, p. 1-98, 2021.

LOTTA, Gabriela et al. **Implementação de Políticas Públicas no nível intramunicipal**: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais. RPPI, v. 3, p. 286-311, 2018.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. n.1. Edições.-São Paulo, 2018.

PINHEIRO, Mariana. et al. **O financiamento federal dos serviços socioassistenciais em resposta à Covid-19**. (Nota Técnica, n. 80) Ipea: Brasília, 2020.

SPOSATI, Aldaiza. (org.). **SUAS e Proteção Social na Pandemia da Covid -19. Nota técnica do Nepsas**, São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

SPOSATI, Aldaiza. Suas e trabalho profissional: frágeis gritos e muitos sussurros. In **Revista Textos e Contextos**. Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 1-13, jan.- dez. 2021. <http://dx.doi.org/10.15448/1677-509.2021.1.39301>.

SPOSATI, Aldaiza. Neoliberalisme et Régulation Sociale Tardive: Le Modèle D'Etat Social Latino- Américain. In: Euzéby, Chantal et all. (Org.). **Mondialisation & Régulation Sociale**. L'Harmattan. Paris: 2003, v. 1, p. 299-310.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado. A crise adiada do capitalismo periférico**. Editora Boitempo São Paulo, 2018

É uma honra para mim escrever este posfácio e contribuir com algumas reflexões para um debate tão interessante como o proposto neste trabalho, Teoria social e proteção social: uma perspectiva multiterritorial. É um texto que reforça a tradição dos serviços sociais como campo de reflexão e pesquisa no Brasil, Portugal, Espanha, Alemanha e Itália, fazendo uma contribuição notável para a consolidação de nossa disciplina. E o faz sob uma perspectiva que combina reflexão teórica e pesquisa prática, em linha com as melhores contribuições sobre a temática da proteção social que estão sendo publicadas na atualidade.

Em minha opinião, com a pandemia COVID19, entramos verdadeiramente no século XXI. Antes desta pandemia, já tínhamos tido muitas décadas de austeridade nas políticas públicas no campo da proteção social. Desde os anos 80, passamos décadas envoltos em um elogio ao individualismo e uma deslegitimação do Estado como garantidor do bem-estar (LÓPEZ PELÁEZ e GÓMEZ CIRIANO, 2019). Vivemos envoltos no dogma da austeridade como uma estratégia de gestão pública. E a exaltação do consumo e das realizações individuais teve como contrapartida a perda dos laços sociais e a mitologia de um estilo de vida consumista e aspiracional baseado na satisfação individual e focado no trabalho. Esta sociedade de cansaço, da qual Byung-Chul Han fala, está conosco há várias décadas (embora em cada contexto tenha sido reproduzida mais ou menos intensamente, em todos os contextos ela se tornou o referencial aspiracional, um estilo de vida exemplificado por artistas, esportistas ou youtubers).

Com a pandemia COVID-19, uma abordagem teórica e prática muito diferente está surgindo. Austeridade não faz sentido

quando confrontada com uma pandemia que nos força a confinar a população e a sobrecarregar nossos sistemas de proteção, começando com o sistema de saúde. A pandemia nos obrigou a reagir coletivamente, em cada território e em nível global (por exemplo, mobilizando-se para obter vacinas para todos os habitantes do planeta), incluindo a colaboração entre cientistas, administrações públicas e empresas privadas. Também no campo dos serviços sociais, a pandemia nos obrigou a redefinir nossas atividades, a coordenar melhor com outros profissionais, a digitalizar o mais rápido possível e a eliminar a duplicação e as barreiras dentro das organizações. A pandemia também destacou que não podemos nos salvar sozinhos, que não podemos resolver nosso problema dentro de nossas próprias fronteiras.

O vírus é global, mutante, e enquanto escrevo estas linhas, a variante Delta já é a maioria na Espanha. A pandemia nos força a pensar globalmente, a colaborar e a projetar estratégias entre todos nós e para todos nós. Não podemos deixar sozinhos os setores de atividade mais afetados, como a hotelaria ou as indústrias de entretenimento, porque nossa economia e nossa sociedade não podem sobreviver sem eles. É verdade que, como em qualquer crise, há vencedores e perdedores. Mas com a pandemia COVID-19, o que está mudando não é apenas quem ganha e quem perde de uma perspectiva econômica. O que está mudando é a abordagem teórica. Não podemos fazer isso sozinhos e, como o filósofo espanhol José Ortega y Gasset acentuou há cem anos, somos a nossa circunstância e, se não a salvarmos, não nos salvaremos a nós mesmos.

A comunidade, as redes de solidariedade, a consciência planetária de ser uma espécie em risco, nos permitem deixar de lado o individualismo pós-moderno e entrar em uma nova era. A era do cuidado, a sociedade do cuidado, que torna visível a importância de cuidar dos nossos cidadãos, bem como da natureza que nos rodeia. Do ponto de vista do cuidado, o modelo de relação entre a gente e com nosso ambiente está mudando, não se trata

mais apenas de usar ou consumir. O que é urgente é manter, cuidar, reparar, proteger, oferecer oportunidades e enfrentar os desafios coletivamente. A pandemia COVID-19 reforça a relevância das Metas de Desenvolvimento Sustentável e a luta contra a mudança climática e a destruição da natureza. O prestígio e a valorização dos profissionais de saúde, e também dos profissionais de serviços sociais, que se reinventaram no confinamento para lidar com as situações de risco da população (desde a disseminação de boas práticas até o desenvolvimento de serviços sociais on-line) (LÓPEZ PELÁEZ et al. 2020), é um primeiro passo para uma mudança mais profunda nas sociedades do século XXI, nas quais o cuidado e o bem-estar se tornam prioridades legítimas compartilhadas pelos cidadãos.

Para enfrentar estas mudanças, é necessário aprofundar nossas abordagens teóricas, analisar boas práticas e publicar pesquisas que forneçam resultados comprovados no campo da proteção social. E esta é precisamente a abordagem da Teoria Social e Proteção Social no século XXI. Achei muito interessante de ler, por três razões.

Em primeiro lugar, porque claramente coloca um dos grandes desafios do trabalho social e dos serviços sociais, a necessidade de desenvolver abordagens teóricas que nos permitam enfrentar os novos e antigos problemas das sociedades do século XXI. Sem teoria, não há ciência, método, técnica (BREKKE e ANASTAS, 2019). E bons serviços sociais, para que sejam eficazes, devem ser baseados no treinamento rigoroso dos profissionais, incluindo a capacidade de diagnosticar, projetar e avaliar em um contexto de mudança.

Em segundo lugar, os diferentes capítulos que compõem este livro são o resultado de anos de trabalho conjunto de uma rede internacional especializada em teoria social e políticas públicas de proteção social. Estão envolvidos autores do Brasil, Portugal, Espanha e Itália, e por esta razão a voz deste livro não é uma só voz, mas nos apresenta um coro de vozes que enfrentam

problemas práticos na intervenção profissional, e que refletem sobre os limites e possibilidades das abordagens teóricas que compõem sua visão científica e profissional. Em uma sociedade superdiversa, não apenas globalmente, mas também localmente, em cada país, em cada ambiente, os debates sobre políticas públicas têm que levar em conta esta “superdiversidade” como um elemento chave no redesenho de nossas redes de segurança social (LÓPEZ et al. 2021).

Em terceiro lugar, além de uma primeira seção de capítulos sobre teoria, o texto oferece duas seções que trazem à mesa intervenções concretas de profissionais do serviço social em contextos muito diferentes. Uma seção apresenta os resultados das intervenções realizadas nas áreas tradicionais de intervenção (mulheres, famílias, crianças e adolescentes). E na última seção, vários problemas sociais são tratados, mas redefinidos pela pandemia COVID-19. Do meu ponto de vista, este é um sábio passo, e espero que os leitores do livro, se lerem este prefácio depois de uma leitura tranqüila dos capítulos anteriores, concordem comigo e com as coordenadoras do livro, as Professoras Marinalva de Sousa Conserva e Antonia Picornell-Lucas, que tiveram a lucidez de organizá-lo desta forma.

Em resumo, este livro mostra a vitalidade da rede de pesquisa formada pelos pesquisadores que publicam os capítulos e aponta o caminho para melhorar nossa pesquisa e nossa intervenção profissional nos serviços sociais e na proteção social em geral. Um bom exemplo que nos incentiva a continuar fortalecendo as redes de pesquisa em trabalho social baseado na ciência e aberto à diversidade. Termino, portanto, este posfácio agradecendo a todos aqueles que contribuíram para tornar isto possível. E encorajo as coordenadoras e toda a rede a continuar publicando volumes como este, o que nos permitirá projetar os melhores serviços sociais para os tempos em que vivemos.

Playa América, Nigrán, 8 de agosto de 2021

Referências

BREKKE, J., ANASTAS, J. (eds.). **La ciencia del Trabajo Social. Conocimiento profesional e identidad**. Madrid: Universitas. 2019.

LÓPEZ PELÁEZ, A., AGUILAR-TABLADA, M. V., ERRO-GARCÉS, A. & PÉREZ-GARCÍA, R. M. Superdiversity and social policies in a complex society: Social challenges in the 21st century. **Current Sociology**. DOI: [10.1177/0011392120983344](https://doi.org/10.1177/0011392120983344). 2021.

LÓPEZ PELÁEZ, A., MARCUELLO SERVÓS, Ch., CASTILLO DE MESA, J., ALMAGUER-CALIXTO, P. The more you know, the less you fear. Reflexive social work practices in times of COVID-19. **International Social Work** 63 (6) 746-752. DOI: [10.1177/0020872820959365](https://doi.org/10.1177/0020872820959365). 2020.

LÓPEZ PELÁEZ, A.; GÓMEZ CIRIANO, E. J. (eds.). **Austerity, social work and welfare policies: a global perspective**. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi. 2019.

***SOBRE OS AUTORES
E AS AUTORAS***

Aldaiza Sposati

Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Mestre e Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, Pós-doutora pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social – NEPSAS – da PUC-SP. Pesquisadora dos temas proteção social, seguridade social, políticas sociais públicas, assistência social e gestão social. Membro da direção da Rede Brasileira de Renda Básica.

aldaiza@sposati.com.br

<https://orcid.org/0000-0003-3999-1844>

Alice Binazzi

Doctora en Ciencias Sociales, con mención internacional, línea de investigación en Género e Igualdad, por la Universidad Pablo de Olavide (UPO), Sevilla, España. Maestría en Desarrollo Humano Local, Cultura de Paz y Cooperación Internacional y Licenciatura Magistral en Ciencias de la Educación, por la Universidad de Florencia, Italia. Antigua staff member del Centro Internacional de Investigación UNICEF IRC – Agencia de Naciones Unidas. Ha vivido en Latinoamérica y el Caribe, realizando etnografías en la República Dominicana y México, sobre la implementación de los derechos de infancia y adolescencia. Investigadora, por la Universidad de Florencia, en proyectos intercontinentales Europa-América Latina, cofinanciados por la Comisión Europea. Experta Independiente del Consejo Asesor de REDidi, Salamanca, España.

alicebinazzidaniel@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0002-5949-3765>

Alice Dianezi Gambardella

Socióloga, Mestre e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Pós-doutora no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba – PPGSS/UFPB. Pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos

e Pesquisas em Política Social – NEPPS/UFPB e ao Núcleo de estudos, pesquisas e extensão de famílias e políticas públicas – NEF/UNIFESP. Pesquisador da A Plataforma Covid-19/Paraíba: Observatório de indicadores sociais e de saúde para gestão do SUS e SUAS, disponível no link <http://www.cchla.ufpb.br/covid/>.
alicedigam@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4222-1269>

Aline Maria Batista Machado

Professora Associada do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba-UFPB, do Programa de Pós-graduação em Educação e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da mesma universidade; Doutora em Educação, Mestre em Serviço Social e Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Popular, Serviço Social e Movimentos Sociais – GEPEDUPSS/CNPq. Membro do Coletivo Paraibano da Práxis Freireana.
prof.alinemachado23@yahoo.com.br
<https://orcid.org/0000-0002-1144-6011>

Ana Lúcia Batista Aurino

Professora Adjunta do Departamento em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. Doutora em Sociologia (UFPB) com período sanduíche em Universidade de Coimbra. Atualmente é Vice coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças, Adolescentes, Famílias e Proteção Social (GEPAC/PPGSS-UFPB – CNPq).
ana.lucia.aurino@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8543-493X>

Ana Paula Rocha de Sales Miranda

Professora Associado do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba; Doutora em Serviço Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica

de São Paulo; Vice Coordenadora do Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social.
aprmiranda2@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-2387-9196>

Andréa Fábia Freitas da Silva

Coordenadora da Equipe de Serviço Social da Unidade de Atenção Psicossocial do Hospital Universitário Lauro Wanderley da Universidade Federal da Paraíba; Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB.
andrea.fabia@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8253-6025>

Andressa da Silva Lima

Graduada em Serviço Social (UFPB) e mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (PPGSS/UFPB), no qual realiza a pesquisa intitulada *Hegemonia e o neoliberalismo como uma racionalidade*.
andressa.lima.s@outlook.com
<https://orcid.org/0000-0001-6647-942X>

Angela Vieira Neve

Pós-doutorada em Serviço Social (Pontífice Católica do Rio de Janeiro); Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Professora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UNB). Líder do Grupo de Pesquisa GEPEDSS: Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social no CNPq.
angelaneves97@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3533-4794>

Antonia Picornell-Lucas (organizadora)

Professora Titular da Universidade de Salamanca (USAL); Espanha. Professora Visitante Estrangeira do Programa de Pós-graduação em Serviço Social na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutora em Educação. Graduada em Serviço Social. Membro do Grupo de Pesquisa SEVIN: Sociedade, Educação, Violência, Criança da USAL. Colaboradora estrangeira do Núcleo de Pesquisa e Estudos sobre o Desenvolvimento de Infância e Adolescência (NUPEDIA) da UFPB, y do Grupo de Pesquisa Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Coordenadora da Graduação em Serviço Social da USAL (2016-2020). Presidenta do Comitê Provincial da UNICEF em Salamanca (2014-2019). Fundadora e Presidenta da Rede Ibero-Americana de Ensino e Pesquisa sobre os Direitos da Criança [REDidi] (2013), com o patrocínio do Instituto Ibero-Americano da USAL. Professora de graduação e pós-graduação em universidades espanholas e europeias (Alemanha, Bélgica, Itália, Noruega, Portugal...). Pesquisadora estrangeira do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais -NEPPS/PPGSS/UFPB/CNPq.

toi@usal.es

<https://orcid.org/0000-0002-1735-6666>

Antonio López Peláez

Catedrático de Universidad de Trabajo Social y Servicios Sociales, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid (Espanha). Doctor en Sociología y Doctor en Filosofía. Es director de *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales. International Journal of Social Work and Social Sciences.*

alopez@der.uned.es

<https://orcid.org/0000-0003-0908-4821>

Bernadete de Lourdes Figueiredo de Almeida

Professora Titular do curso de Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Análises de Conjuntura, Políticas Sociais e Serviço Social (GEPACOPS) da UFPB/DSS/PPGSS. Pós-doutora e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pesquisadora Nível 1-B do CNPq. Atua nas áreas de Serviço Social e Política Social.

blfalmeida@uol.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-1353-7670>

Christoph Türcke

Um dos principais representantes da Teoria Crítica na contemporaneidade, herdeiro da tradição inaugurada por Walter Benjamin, Theodor Adorno e Max Horkheimer, que ficou conhecida como a Escola de Frankfurt. Defendeu sua tese de doutorado em filosofia sobre a crítica da ideologia, na Goethe Universität Frankfurt am Main. Atualmente é professor emérito de filosofia na Escola de Belas Artes de Leipzig (Hochschule für Grafik und Buchkunst – HGB/Leipzig).

ctuercke@hgb-leipzig.de

<https://orcid.org/0000-0002-3161-5847>

Denise Bomtempo Birche de Carvalho

Professora titular da Universidade de Brasília. Professora Emérita da Universidade de Brasília (04/2018). Pesquisadora 1B do CNPq. Possui graduação em Serviço Social pela Universidade de Brasília. Mestrado em Ciências Sociais Sociologia Université de Paris I (Pantheon-Sorbonne); doutorado em Ciências Sociais Sociologia – Université de Paris I, Pantheon-Sorbonne, (1992). Atual Coordenadora da Área de Serviço Social na CAPES- Brasil.

zazae477@terra.com.br

<https://orcid.org/0000-0001-6808-9660>

Dirce Koga

Professora e pesquisadora do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PEPGSS/PUC-SP, coordenadora do Grupo de Pesquisa Cidades e Territórios.

dirce.koga@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6547-9866>

Ediclê Travassos de Lima

Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Brasil. Servidora pública, gerente do CadÚnico da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba. Foi Secretária do Trabalho e Ação Social do município de Bayeux.

edicle_travassos@hotmail.com

<http://lattes.cnpq.br/7836806535263042>

Emanuel Silva

Professor Adjunto do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba – PPGSS/UFPB. Vice-líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais – NEPPS/UFPB. Coordenador do Curso de Graduação em Serviço Social da UFPB-PB (Brasil). Doutor e Pós-Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP; Assistente Social e Biólogo de formação. Professor-pesquisador da Plataforma Covid-19/Paraíba: Observatório de indicadores sociais e de saúde para gestão do SUS e SUAS, disponível no link <http://www.cchla.ufpb.br/covid/>

emanuel.nepps.ufpb@gmail.com.

<https://orcid.org/0000-0002-5787-6703>

Graziela Sheffer

Professora Adjunta da Faculdade de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro-UERJ, Doutora em Política Social e Serviço Social (UFRJ), Especialista em Saúde Mental Coletiva (ESP/RS) e Pesquisadora do Centro de Estudos Octavio Ianni (UERJ); Coordenadora do Grupo Estudos de Paulo Freire (UERJ).

graziela.uerj@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1921-0879>

Helena Belchior Rocha

Professora auxiliar no Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, na Escola e Sociologia e Políticas Públicas, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas e Subdiretora do Laboratório de Competências Transversais do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa. Doutorada em Serviço Social no Iscte-Instituto Universitário de Lisboa.

Helena_Rocha@iscte-iul.pt

<https://orcid.org/0000-0002-2295-2753>

Ingridy Lammonikelly da Silva Lima

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Serviço Social (UFPB). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Análises de Conjuntura, Políticas Sociais e Serviço Social (GEPACOPS) da UFPB/DSS/PPGSS.

ingridylima17@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1240-0285>

Jaldes Meneses

Professor Titular do Departamento de História da UFPB e membro permanente do PPGSS-UFPB. Doutor em Serviço Social (UFRJ) e Mestre em Sociologia (UFPB). Leciona as disciplinas Teoria da História

e História das Ideias Sociais no Brasil e Teoria Política. Publicou recentemente o livro *A hegemonia como contrato* (2018).

jaldesm@uol.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-1411-0396>

Jorge Manuel L. Ferreira

Doctor of Social Work in the specialty of Social Work, Social Policies and Society. Associate Professor at ISCTE - University Institute of Lisbon. Director of PhD in Social Work. Sub-director of the Political Science and Public Policies Department. Effective member of the ESPP pedagogical committee. Secretary of REdidi - Ibero-American Network of Teaching and Research in Children. President of the Local Development Association ALAO. Researcher in CIES – IUL (Research Center Sociology Studies – University Institute of Lisbon).

Jorge.Manuel.Ferreira@iscte-iul.pt

<https://orcid.org/0000-0003-4835-242X>

Karoline Silva David de Freitas

Mestre em Serviço Social (PPGSS/UFPB). Pesquisadora do projeto de pesquisa *Violação de Direitos e Vulnerabilidade Social de Crianças, Adolescentes e Famílias do Estado da Paraíba* (GEPAC/PPGSS/UFPB). Tutora do projeto - *Rede Crianças-PB/ Plataforma digital de serviços de proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes da Paraíba*.

karolinedavi@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9479-685X>

Laura Peixoto Bamberg

Técnica de referência da Vigilância Socioassistencial (Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do Estado da Bahia). Compõe o Grupo de Trabalho da Vigilância Socioassistencial da Câmara Temática da Assistência Social do Consorcio Nordeste. Graduada em Pedagogia, Mestre em Educação, doutoranda em Educação pela Universidad San Carlos- PY.

laura@sjdhds.ba.gov.br

<https://orcid.org/0000-0001-5839-0185>

Luciana Paiva Cavalcante

Servidora Pública, Assistente Social da Estratégia Saúde da Família da Prefeitura Municipal de Campina Grande (PMCG/SMS). Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (PPGSS/UFPB); Brasil. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Crianças, Adolescentes, Famílias e Proteção Social (GEPAC/UFPB).

lucianaas.jp@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2166-600x>

Maria das Graças Miranda Ferreira da Silva

Professora Adjunto do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba; Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPB; Participante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Conjunturas e Políticas Sociais.

gracamirandafs@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8086-4754>

Maria de Fátima Leite Gomes

Professora Associada do curso de graduação e pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Serviço Social pela UFPB. É a vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Popular, Serviço Social e Movimentos Sociais (GEPEDUPSS).

mflg@academico.ufpb.br

<https://orcid.org/0000-0002-9056-6432>

Maria de Lourdes Soares

Professora Titular da graduação e pós-graduação em Serviço Social do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUCSP, Brasil.

marialsc@terra.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-1171-9251>

Maria do Socorro de Souza Vieira

Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. Doutora em Ciências Sociais (PUC/SP), Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças, Adolescentes, Famílias e Proteção Social (GEPAC/PPGSS/UFPB). Coord. Projeto – *Violação de Direitos e Vulnerabilidade de Crianças, Adolescentes e Famílias do Estado da Paraíba e as Políticas de Enfrentamento*; e *Rede Criança/PB – Plataforma digital de serviços de proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes da Paraíba*.

socorrosvieira@yahoo.com.br

<https://orcid.org/0000-0001-5571-2556>

Maria José Neves da Silva

Professora Adjunta do Departamento de Enfermagem em Saúde Coletiva, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

josyne@bol.com.br

<https://orcid.org/0000-0001-5543-7769>

Maria Luiza Amaral Rizzotti

Professora visitante do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na Universidade Federal da Paraíba – BR. Assistente Social com mestrado, doutorado e pós-doutorado em Serviço Social e Política Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Compõe o Grupo de Trabalho da Vigilância Socioassistencial da Câmara Temática da Assistência Social do Consorcio Nordeste. Pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais – NEPPS/PPGSS/UFPB/CNPq-BR.

marialuizarizzotti@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0382-6866>

Marinalva de Sousa Conserva (organizadora)

Professora Titular do Departamento e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (BR); Pós-doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica

de São Paulo; Doutora em Serviço Social pela Universidade do Rio de Janeiro; Coordenadora do PPGSS/UFPB e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais -NEPPS/PPGSS/UFPB/CNPq/Brasil); Atua no eixo: Políticas Sociais de Proteção Social; Avaliação de Políticas Públicas, Desigualdades Socioterritoriais e Transferência de Renda. Publicou: *Multiterritorialidades e os desafios da Proteção Social no Brasil e na Europa*”; *Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba: Desenvolvimento sustentável, territórios e políticas públicas de proteção social (2020)*. Coordenadora da Plataforma Covid-19/Paraíba: Observatório de indicadores sociais e de saúde para gestão do SUS e SUAS, disponível no link <http://www.cchla.ufpb.br/covid/>. Edital N°003/2020 – FAPESQ/SEECT – Projeto de Monitoramento, Análise e Recomendações para Rápida Implementação Diante da Pandemia de Covid-19.

mconserva@uol.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-5592-6236>

Neir Antunes Paes

Professor Titular da Universidade Federal da Paraíba, no Programa de Pós-graduação em Modelos de Decisão e Saúde. Pós-doutorado pela Escola de Saúde Pública da Universidade do Porto – Portugal. Pós-doutorado pela Johns Hopkins Public Health School – USA. Doutorado em Demografia da Saúde pela London School of Hygiene and Tropical Medicine, University of London. Mestrado em Estatística pela Universidade de São Paulo (1982), Pós-graduação em Demografia pelo CELADE (Centro Latino-Americano de Demografia) – Chile. Professor-pesquisador da **A Plataforma Covid-19/Paraíba**: Observatório de indicadores sociais e de saúde para gestão do SUS e SUAS, disponível no link <http://www.cchla.ufpb.br/covid/>.

neirpaes@yahoo.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-0927-9103>

Nelson Gomes de Sant'Ana e Silva Junior

Docente do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas e do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Coordenador do Laboratório de Pesquisa e Extensão em Subjetividade e Segurança Pública (LAPSUS/UFPB). Doutor em Psicologia com actuação na Psicologia Jurídica, Sistema Prisional e Direitos Humanos.

nelsonjunior77@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5262-8375>

Paulo de Martino Jannuzzi

Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE. Mestre em Administração Públicas/FGV e Doutor em Demografia/UNICAMP. Pós-doutorado na EBAPE/Fundação Getúlio Vargas, Brasil. Pesquisador de Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Foi Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Publicou: *Indicadores Sociais no Brasil*.

paulo.jannuzzi@ibge.gov.br

<https://orcid.org/0000-0003-3528-7497>

Purificación Morgado Panadero

Profesora titular de Universidad de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Salamanca (USAL), España. Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la USAL. Líneas: Derecho del trabajo, Protección social, Economía social, Derecho del trabajo autónomo, Derechos digitales.

morgado@usal.es

Renata Monteiro Garcia

Docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e do Departamento de Educação da Universidade Federal da Paraíba. Coordenadora do Laboratório de Pesquisa e Extensão em Subjetividade e Segurança Pública (LAPSUS/UFPB). Doutora em Psicologia.

Atua nos eixos: Biopoder, Criminologia Feminista, Infância, Gênero e medicalização da sociedade.

garcia.renatamonteiro@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0788-9095>

Shirley de Lima Samico

Assistente Social com mestrado em Antropologia pela Universidade Federal de Pernambuco. Compõe o Grupo de Trabalho da Vigilância Socioassistencial da Câmara Temática da Assistência Social do Consorcio Nordeste e atua como Analista de planejamento e políticas sociais da AMUPE (Associação Municipalista de Pernambuco). Conselheira do Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 4º Região – PE.

shirley.samico@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4204-2538>

Wécio Pinheiro Araújo

Professor adjunto na graduação e na pós-graduação em Serviço Social na Universidade Federal da Paraíba. Colaborador do Programa de Pós-graduação em Filosofia da Universidade Federal de Pernambuco (PPGFIL/UFPE). Doutor em Filosofia pelo Programa de Doutorado Integrado UFPE/UFPB/UFRN, com estágio sanduíche na Alemanha (CAPES/PDSE) junto à Hochschule für Grafik und Buchkunst (HGB/Leipzig) e formação complementar (filosofia e sociologia) no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas de Lisboa (ISCSP/Portugal). Coordena o Grupo de Estudos em Filosofia e Crítica Social (GEFICS/UFPB/CNPq).

wecio.araujo@academico.ufpb.br

<https://orcid.org/0000-0003-2874-3052>



Este livro foi diagramado
pela Editora UFPB em 2022,
utilizando as fontes Droid Serif
e DIN Condensed.

A proposta desse Livro – **Teoria Social e Proteção Social no Século XXI**, organizado em coletânea é fruto de uma exitosa rede acadêmica interinstitucional e internacional promovida pela Universidade Federal da Paraíba, situada no Nordeste brasileiro. Vincula-se o Programa de Pós-graduação em Serviço Social – PPGSS/CCHLA/UFPB. Esta obra traz uma relevante contribuição para o avanço acadêmico-científico em relação ao debate crítico acerca do papel dos estados nacionais no necessário redesenho das políticas sociais de proteção social, frente ao contexto de crise sócio sanitária da pandemia da Covid-19 em escala global, com aumento da pobreza e das desigualdades que vem impactando às economias, e de modo especial, os sistemas protetivos no Brasil e no mundo. O debate da teoria social e das políticas sociais protetivas, torna-se imprescindível no tocante à afirmação do direito à vida e cidadania plena no Século XXI.

Profa. Denise Bomtempo

Programa de Pós-graduação em Política Social/UNB
Coordenadora de Área de Serviço Social da CAPES



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca



ISBN 978-65-5942-178-7



9 786559 421787