



# **DIREITOS SOCIAIS e POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

dilemas contemporâneos

Maria de Lourdes Soares  
Maria do Socorro Vieira  
Áurea Carneiro

organizadoras

**EJ** Editora  
UFPB

**DIREITOS SOCIAIS E  
POLÍTIICAS SOCIAIS NO BRASIL**



## UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

<b>Reitora</b>	MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ
<b>Vice-Reitor</b>	EDUARDO RAMALHO RABENHORST
<b>Diretora do CCHLA</b>	MÔNICA NÓBREGA
<b>Vice-Diretor do CCHLA</b>	RODRIGO FREIRE DE CARVALHO E SILVA



## EDITORA DA UFPB

<b>Diretora</b>	IZABEL FRANÇA DE LIMA
<b>Supervisão de Editoração</b>	ALMIR CORREIA DE VASCONCELLOS JÚNIOR
<b>Supervisão de Produção</b>	JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

## CONSELHO EDITORIAL

Bartolomeu Leite da Silva (Filosofia)  
Carla Lynn Reichmann (Línguas Estrangeiras Modernas)  
Carla Mary da Silva Oliveira (História)  
Eliana Vasconcelos da Silva Esrael (Língua Portuguesa e Linguística)  
Hermano de França Rodrigues (Literaturas de Língua Portuguesa)  
Karina Chianca Venâncio (Línguas Estrangeiras Modernas)  
Lúcia Fátima Fernandes Nobre (Línguas Estrangeiras Modernas)  
Luziana Ramalho Ribeiro (Serviço Social)  
Marcela Zamboni Lucena (Ciências Sociais)  
Maria Patrícia Lopes Goldfarb (Ciências Sociais)  
Teresa Cristina Furtado Matos (Ciências Sociais)  
Willy Paredes Soares (Letras Clássicas)

Maria de Lourdes Soares  
Maria do Socorro Vieira  
Áurea Carneiro  
(Organizadoras)

**DIREITOS SOCIAIS E  
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL:**  
dilemas contemporâneos

Editora da UFPB  
João Pessoa  
2016

Direitos autorais 2016 – Editora da UFPB

Efetuada o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA DA 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 desta publicação é de inteira responsabilidade do autores.

<b>Projeto Gráfico</b>	EDITORA DA UFPB
<b>Editoração Eletrônica</b>	ALICE BRITO
<b>Design de Capa</b>	ALICE BRITO
<b>Revisão</b>	ALVANIRA LUCIA DE BARROS

**Catálogo na fonte:**

**Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba**

---

D598 Direitos sociais e políticas sociais no Brasil: dilemas contemporâneos/Maria de Lourdes Soares, Maria do Socorro Vieira, Áurea Carneiro (Organizadores). - João Pessoa: Editora da UFPB, 2016.  
Recurso digital (1,1 MB)  
Formato: ePDF  
Requisito do Sistema: Adobe Acrobat Reader  
ISBN: 978-85-237-1176-4 (recurso eletrônico)  
1. Direitos sociais - Brasil. 2. Políticas sociais - Brasil. 3. Educação. 4. Saúde. 5. Justiça social  
I. Soares, Maria de Lourdes. II. Vieira, Maria do Socorro. III. Carneiro, Áurea.

CDU: 347.7 (81)

---

**EDITORA DA UFPB** Cidade Universitária, Campus I – s/n  
João Pessoa – PB  
CEP 58.051-970  
<http://www.editora.ufpb.br>  
E-mail: [editora@ufpb.edu.br](mailto:editora@ufpb.edu.br)  
Fone: (83) 3216.7147

Editora filiada à:

  
Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

# Agradecimentos

Este livro, na forma de coletânea, resulta de um esforço cooperativo e interativo entre instituições e autores. Dessa forma agradecemos, primordialmente, a nossos parceiros o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), a Pro-reitoria de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba (PRPG-UFPB), ao Centro de Ciências humanas, Letras e Artes (CCHLA-UFPB), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES ) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelas concessões das Bolsas de Pesquisa que muito tem auxiliado na realização das pesquisas além de outras contribuições financeiras.

Expressamos nossos sinceros agradecimentos a todas as instituições que cooperaram para a realização desta publicação e, em especial, aos autores dos capítulos da coletânea por colaboraram, disponibilizando textos, possibilitando trabalharmos e aprendermos juntos e por disporem de suas valiosas e inspiradoras contribuições ao público em geral.

Estendemos nossos agradecimentos também a todos que, de forma direta e indireta, apoiaram a concretização desta obra.

# Sumário

## INTRODUÇÃO

### **Paradoxo à Efetivação de Direitos Sociais e de Políticas Sociais em Contexto de Neoliberalismo**

Maria de Lourdes Soares;  
Maria do Socorro de Souza Vieira.....9

### **Os Direitos Humanos: entre o universal iluminista e o historicismo conservador**

Jaldes Reis de Meneses ..... 16

### **Formação Humana no Capitalismo Contemporâneo: uma crítica ao papel da “Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura” (UNESCO) No Brasil**

Marcelo Silva dos Santos ..... 44

### **Plano Nacional de Educação: análise sobre o acesso ao ensino superior brasileiro**

Bruno Lima Patrício dos Santos ..... 57

### **Trabalho em Equipe e o Programa Saúde da Família: lócus da interdisciplinaridade?**

Rafael Nicolau Carvalho ..... 71

### **Percursos de uma Política Pública: resgate da memória, identidade e justiça social**

Artur Custódio Corrêa de Sousa;  
Lilian Dutra Angélica da Silva;  
Luisa Arantes Loureiro ..... 87

**A Convivência Familiar e Comunitária é Direito da Criança e do Adolescente e uma Realidade a ser Repensada pela Escola**

Maria Aparecida Nery ..... 99

**Políticas de Enfrentamento à Violência de Gênero e os Serviços de Atendimento às Mulheres no Município de João Pessoa (PB)**

Michele Ribeiro de Oliveira;

Maria do Socorro de Souza Vieira.....115

**Industrialização, Questão Urbana e Política de Habitação no Brasil**

Maria de Lourdes Soares .....142

**Desmonte da Área de Recursos Humanos: um estudo em empresas privadas na Grande João Pessoa (PB)**

Maria da Conceição Silva Felix;

Marinalva de Sousa Conserva.....162

**Sobre os Autores** .....173

## Introdução

# Paradoxo à Efetivação de Direitos Sociais e de Políticas Sociais em Contexto de Neoliberalismo

Maria de Lourdes Soares

Maria do Socorro de Souza Vieira

Esta coletânea constitui-se um importante espaço de disseminação da produção acadêmica de pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba e de outros centros de estudos do Brasil, incluindo docentes e discentes com pesquisas no campo dos Direitos Sociais e da Política Social, numa proposta de intercâmbio de conhecimento e de análise crítica sobre a temática.

A publicação deste livro representa o empenho do PPGSS/UFPB com a produção acadêmica e a promoção da divulgação, mas, sobretudo, afirma o compromisso do Programa com os valores universais da democracia e da justiça social. Os artigos, com foco nos direitos sociais e nas políticas sociais, discutem temas emergentes no cenário da crise social contemporânea, que tem sua origem nas contradições inerentes à sociedade capitalista, cuja lógica de desenvolvimento não apenas produz, mas intensificam de forma perversa e desumana, as desigualdades econômicas e sociais.

Analisar e publicizar os aspectos de dominação x subordinação, os conflitos e contradições que permeiam esse cenário contemporâneo é papel da ciência. Compreender e também questionar as novas configurações do Estado e das políticas sociais no enfrentamento da questão social, no atual contexto de ordenação neoliberal tem sido o esforço, nos últimos tempos, do Serviço Social brasileiro, através de suas práticas e de sua produção intelectual.

No Brasil, presenciamos o processo em que a emergência dos direitos sociais, resultante de duras lutas e movimentos sociais por sua conquista, marcou um período de mudanças e de evolução da cidadania moderna, ao menos no plano legal, particularmente pela possibilidade de garantir prerrogativas relacionadas com as condições de bem-estar social e econômico que poderiam garantir aos cidadãos usufruir plenamente do exercício dos direitos civis e políticos.

O princípio norteador é que nos direitos sociais as desigualdades de provimentos (condições sociais e econômicas) não podem se traduzir em desigualdades de prerrogativas (direitos civis e políticos). Significa que o Estado tem que garantir as condições dignas de existência dos cidadãos, evitando que a situação de pobreza e o não acesso a bens e serviços os impossibilitem da participação cívica e da plena cidadania, mesmo reconhecendo que os direitos e as políticas sociais não eliminam por completo as desigualdades sociais, econômicas e de classe social.

Paradoxalmente, no atual contexto, o Brasil adere ao modelo de reestruturação produtiva, marcado pela inserção subordinada no mundo da economia globalizada e por políticas econômicas e sociais neoliberais que aprofundam a miséria e a pauperização, desconsiderando os direitos sociais conquistados, seus instrumentos legais e as instâncias de mediações.

Os tratados, as constituições e demais documentos jurídicos promulgados caem, na realidade, como declarações de intenções, de modo que o contrato social de hoje não se baseia na igualdade social mas na desigualdade, reconfigurando a cidadania e reduzindo-a a possibilidade de acesso ao mercado o que nos leva a questionar o significado das políticas sociais.

A superação das políticas compensatórias, fragmentadas, focalizadas e mercantilizadas que constituía uma das metas prioritárias do processo de avanço democrático do Brasil parece aguardar novos tempos, quando os ânimos neoliberais se esgotarem, o mercado novamente evidenciar os perigos da “mão invisível” e as lutas sociais resurgirem revigoradas, exigindo providências do aparelho estatal.

Neste cenário, torna-se fundamental a formação de sujeitos coletivos, atentos aos processos ordenadores da sociedade, comprometidos com a justiça social e com as transformações societárias na direção de um mundo mais humano e mais igualitário. Debater as questões contemporâneas, analisar, questionar, publicizar, produzir conhecimento que contribua para as mudanças sociais é papel da academia e é isto que este livro se propõe a realizar.

Se os pesquisadores apóiam-se em conhecimentos anteriores, produzidos por outros sujeitos, torna-se fundamental a publicação e a disponibilização de estudos “novos”. Considerando que naturalmente, a democratização do conhecimento, tendo em vista mudanças societárias, passa pela ampliação da emissão e da recepção de saberes, pelos mecanismos de compreensão do mundo de forma a superar as dificuldades de acesso ao conhecimento. E atualmente com o aumento das possibilidades de desenvolvimento das pesquisas e de sua difusão, com as invocações nas formas de transmissão da informação possibilitando uma maior agilidade e socialização do conheci-

mento produzido. Esta publicação apresenta-se como uma possibilidade de socialização mais extensiva de produção acadêmica e de contatos entre pesquisadores de todo Brasil e de diferentes partes do mundo interessados na temática dos direitos sociais e da política social. Os artigos desta coletânea trazem para a discussão a temática dos direitos sociais e humanos e das políticas sociais, com foco nas áreas de educação, saúde, infância e adolescência, gênero, habitação, trabalho e renda e outras voltadas para o enfrentamento da questão social, que podem se conduzir como retrocessos ou como afirmação dos direitos sociais.

O texto “Os Direitos Humanos: entre o universal iluminista e o historicismo conservador”, de autoria de Jaldes Meneses, aborda as mudanças sociais e efervescências políticas que configuram, na Europa, os movimentos e lutas pela instituição dos direitos humanos e que se espalhou para o resto do mundo. Nasceram daí as bases que alicerçaram a emergência do Estado moderno, dos direitos sociais e das políticas sociais.

No tocante a política de educação, a coletânea traz o artigo “Formação Humana no Capitalismo Contemporâneo: uma crítica ao papel da “Organização das Nações Unidas para a Educação, para a Ciência e para a Cultura (Unesco) no Brasil de autoria de Marcelo Santos. O texto toma como base para a análise o impacto do Relatório Jacques Delors e o Programa das Escolas Associadas da UNESCO (PEA) e segue o referencial teórico gramsciano para analisar como a “Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura” (UNESCO), enquanto um importante intelectual orgânico do capital, vem atuando no campo da educação e da cultura e, conseqüentemente, influenciando a educação no Brasil.

No artigo intitulado “Plano Nacional de Educação: análise sobre o acesso ao ensino superior brasileiro”, Bruno Santos analisa as principais políticas de ampliação do ensino superior brasileiro

nos últimos dez anos, mapeando e analisando as ações dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, detectando os avanços, os retrocessos e/ou equívocos na política de ampliação do acesso ao ensino superior brasileiro no período.

O texto “Trabalho em equipe e o Programa Saúde da Família: lócus da interdisciplinaridade?”, de autoria de Rafael Nicolau Carvalho, tem como objetivo trazer elementos teóricos para repensar o trabalho em equipe dentro do programa Saúde da Família, dando ênfase para a interdisciplinaridade como paradigma estruturante do trabalho em saúde no novo modelo assistencial inaugurado pelo programa.

O autor faz referencia a política educacional como fundamental para a implementação da interdisciplinaridade como ferramenta para a construção dos espaços de trabalho mais democráticos e mais participativos, com ênfase no controle social. Desta forma apresenta-se como uma contribuição para os profissionais de saúde que “lutam” pela implementação qualitativa do programa com a contribuição de outros profissionais.

No artigo “O Percurso de uma Política Pública: resgate da memória, identidade e Justiça social”, os autores Artur Custódio de Sousa, Lilian da Silva e Luisa Loureiro tomam como eixo de análise a Lei Federal que garante indenização às pessoas acometidas pela hanseníase submetidas a isolamento e internação compulsória até 1986, abordando como a implementação desta política pública favoreceu o resgate da memória, identidade e justiça social desta população. Destaca a importância do Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (MORHAN) para o reconhecimento e retratação do Estado em relação aos danos sociais provocados pela medida de segregação adotada pelo governo brasileiro no uso arbitrário de seu poder.

No texto, intitulado “A convivência familiar e comunitária como um direito da criança e do adolescente: uma realidade a

ser repensada pela Escola”, Maria Aparecida Nery trata do tema da convivência familiar e comunitária como um direito garantido a crianças e adolescentes, mas que ainda se apresenta bastante abstrato e contraditório. À primeira vista, a sociedade aceita facilmente o fato de toda criança ter direito a nascer e crescer em um lar saudável, protegido e seguro. Entretanto, a realidade de crianças que enfrentam situações de extrema vulnerabilidade pessoal e social, afastadas de suas famílias de origem para viver em situação de abrigo, como medida protetiva, analisada pela autora, evidencia que o direito à convivência familiar está longe de se efetivar e de ser reconhecido pela sociedade.

A autora toma como referência o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, a Constituição Federal Brasileira de 1988 e a Lei 8069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente para demonstrar a necessidade do empenho de todas as políticas sociais brasileiras na concretização desse direito fundamental, em especial a política de educação.

O texto “Políticas de Enfrentamento à Violência de Gênero e os Serviços de Atendimento às Mulheres no Município de João Pessoa (PB)”, de Michele Ribeiro e Maria do Socorro Vieira, discute a implantação e os desafios à efetivação da política de enfrentamento à violência e os serviços de atendimento às mulheres, como uma complexa questão política e social.

O estudo aborda como a aprovação da Lei Maria da Penha não se traduziu na efetivação dos serviços previstos e como a ausência, a precarização e a não priorização de serviços exprimem o posicionamento do Estado. Demonstra ainda, como são incontestes as conquistas das mulheres com significativas mudanças na sociedade, porém seus direitos e sua cidadania ainda têm grandes limites na sociedade capitalista-patriarcal atual.

O artigo “Industrialização, Questão Urbana e Política de Habitação no Brasil”, de Maria de Lourdes Soares, discute o déficit habitacional e as tentativas de enfrentamento desta problemática através da política habitacional, destacando a política de habitação de interesse social como uma possibilidade de maior acesso da população à cidade e ao direito social a moradia.

A análise aborda as questões da urbanização e a problemática habitacional, destacando as políticas voltadas para a área de Habitação Popular, relacionando-a as questões urbana/rural e habitacional desde o início da industrialização e da urbanização no Brasil até a inclusão do direito à cidade e da habitação como um direito social. Debate sobre a habitação social como possibilidade de uma intervenção mais participativa e interativa de atuação da política.

O texto sobre “O Desmonte da Área de Recursos Humanos: um estudo em Empresas Privadas na Grande João Pessoa (PB)”, de Maria da Conceição Felix e Marinalva Conserva, focaliza a relação entre o processo de reestruturação produtiva e o desmonte da área de recursos humanos a partir de uma pesquisa realizada com profissionais responsáveis pela gestão de recursos humanos, em onze empresas de médio e grande porte do ramo da indústria na Grande João Pessoa.

O artigo elucida algumas contradições entre as novas formas de gestão na produção (just in time, círculos de controle de qualidade, gerência participativa, etc.), que fomentam uma cultura da qualidade, da participação, e os enxugamentos e “desmontagens” da área de recursos humanos (inclusive no Serviço Social) e a quebra do compromisso com os trabalhadores, como a redução de benefícios conquistados.

# Os Direitos Humanos: entre o universal iluminista e o historicismo conservador

Jaldes Reis de Meneses

*“Há tantas auroras que não brilharam ainda”.*

Rig-Veda

Quando as tropas de Napoleão cruzavam o mundo, os soldados levavam na algibeira dois instrumentos de trabalho complementares, insubstituíveis na expansão dos novos ideais da Revolução Francesa, a famosa *Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789* e um desenho da guilhotina. O direito e a execução do direito.

Se quisermos uma distinção fundamental entre o processo da Revolução Inglesa do século XVII, da Revolução Americana e da Revolução Francesa do século XVIII, ela reside no fato de que a maioria dos franceses se propôs a fazer um movimento de revolução mundial e os ingleses e norte-americanos, mais modestos, visavam essencialmente o bem-estar dos cidadãos de seus respectivos estados nacionais; a Revolução Francesa “parecia aspirar mais ainda a regeneração do gênero humano do que à reforma social da França” (TOCQUEVILLE, 1989, p 60).

Aliás, esta é a diferença chave entre todas as três declarações de direitos da Revolução Francesa (1789, 1793, 1795) e seus dois antecedentes, o *Bill of right* inglês (1689) e os *Bills* dos diversos Estados americanos, na lapidar fórmula de Hobsbawm (1986, p. 72), “entre todas as revoluções contemporâneas, a

Revolução Francesa foi à única ecumênica. Seus exércitos partiram para revolucionar o mundo; suas idéias de fato o revolucionaram”.

Os franceses pareciam querer reinventar o mundo, não respeitavam memória nem patrimônio histórico: adotaram o sistema métrico decimal, um novo calendário e até tentaram, no ápice do movimento de destruição do antigo e construção do novo (1793-1794), o desatino do culto a um deus novo, baseado na razão, o Ser Supremo do Papa Robespierre.

Foi precisamente da rejeição aos aspectos universais e abstratos dos conceitos políticos da Revolução Francesa (sintetizados na proclamação do respeito aos *Direitos do Homem*) que surgiu a crítica conservadora à revolução – tão perdurável quanto à própria revolução – nas formas díspares, mas assemelhadas, da tradição liberal inglesa de Edmundo Burke (1790/1997) e do catolicismo ultramontano do Conde Joseph de Maistre (1796/1980).

A *dérmache* de Burke, que fez fortuna, é conhecida: os acontecimentos e as proclamações de Paris e Versalhes derruíam a tradição consuetudinária do direito, ancorada nos costumes tradicionais, nas regras de vida, na religiosidade e no respeito à hierarquia da ordem estamental, expressos nas figuras da aristocracia e do clero.

Burke estava preocupado com a estabilidade da ordem social e como os revolucionários projetavam a manufatura de uma ordem totalmente nova, tendo como fiador o futuro e não o passado; o deputado do distrito de Bristol, na Câmara dos Comuns inglesa, considerava a revolução um salto no escuro: “é impossível estimar a perda que resulta da supressão dos antigos costumes e regras de vida. A partir desse momento não há bússola que nos guie, nem temos meios de saber qual é o porto a qual nos dirigimos” (BURKE, 1997, p. 102).

Por outro lado, De Maistre lançou no debate outro argumento que fez fortuna contra os princípios universais da revolução: defensor da singularidade das culturas. Para De Maistre (1980, p. 60), não havia o “*homem universal*”, mas “*o francês, o turco*” e assim por diante. Essa idéia da singularidade cultural não apareceu somente na França, sendo mesmo um dos pilares do romantismo, em vários registros ideológicos, especialmente na tradução alemã do movimento nacionalista literário *Sturm und drang*, animado por J. G. Herder e esteticamente desenvolvido por J. W. Goethe.

Nascido como pensamento ao mesmo tempo, polêmico e defensivo – pois dependeu da materialização de um inimigo, a revolução, para emergir (ARENDR, 1990, p. 225) – que críticas se podem fazer às argúcias do conservadorismo? Fino crítico da retórica do pensamento conservador, Hirschman (1995, p. 18-42) demonstra os elementos de persuasão desse pensamento: tanto no liberal Burke como no católico De Maistre, os feitos da revolução, ao final do processo, resultarão em tragédia, da ilusão do progresso sobreviera à catástrofe.

A revolução opera comandada por uma lógica destrutiva de *perversidade*. Os admiradores de Burke, via de regra, aludem ao caráter premonitório do seu pensamento, pois ele previu, ainda em 1790, a destruição da coroa, a expropriação das terras e o terror, esquecendo que a previsão é o próprio eixo do seu método argumentativo, o centro de onde gira o conjunto das digressões.

A lógica interna que informa o argumento de De Maistre é praticamente a mesma de Burke, adicionada por uma escatologia histórica: o francês considerava a revolução uma “*obra satânica da providência*”, cujo resultado final seria inverso às intenções dos protagonistas, a restauração (o retorno do Rei ao poder de Estado):

[...] todos os monstros que a revolução concebeu trabalharam apenas, segundo as aparências, em favor da realeza. Através deles, o brilho das vitórias forçou a admiração do universo, e envolveu o nome francês a uma glória da qual os crimes da revolução não puderam despojar inteiramente; por eles, o rei voltará ao trono com todo seu brilho e todo o seu poder, talvez até mesmo com um acréscimo de poder” (DE MAISTRE, 1980, p. 18).

Conquanto a capacidade de previsão, à primeira vista impressione, as duas críticas de conteúdo do pensamento conservador à doutrina dos *Direitos do Homem* são o desrespeito às regras dos bons costumes (Burke) e a defesa da singularidade das culturas contra a abstração do homem genérico (De Maistre). Dois argumentos poderosos, sempre repetidos depois contra a revolução por seus adversários.

No fundo, são dois argumentos defensivos, orientados pela conservação (Burke) ou pela restauração (De Maistre) – no todo (De Maistre) ou de parte (Burke) – do ordenamento social do passado, pois estavam desabrochando, na Europa Ocidental, pelo menos desde o século XIV, novas relações sociais mais integradas, cosmopolitas, distintas da dispersão das relações comunitárias feudais.

Embora ousasse reinventar o mundo, a Revolução não foi totalmente profana em seu começo. Espírito do mundo em uma época de transição, todos respeitavam a providência divina, tanto os revolucionários como os contra-revolucionários.

Ainda havia um tênue elemento de ligação com o tradicionalismo, associado a uma ruptura: uma nova leitura de Deus, encarado como o sopro inicial do mundo (o demiurgo), porém não mais seu *condottiere*.

Em diapasão antagônico, é curioso perceber que o famoso panfleto de polêmica de Thomas Paine contra Burke, *Os direitos do homem* (1989), publicado em 1791 e 1792, invoca contra o historicismo conservador – que rememorava as tradições da nação como ancora necessária do direito, pois para Burke só existem os direitos produzidos pela história pretérita da nação – também o socorro da providência divina, mas com o diferencial fundamental de que a atuação da providência não seria mais no curso do processo histórico, sim antes mesmo do começo dele – a história já começaria com a criatura humana sendo portadora de vários direitos naturais inalienáveis.

O novo Deus do jusnaturalismo moderno contra o antigo Deus do historicismo conservador. *Os direitos do homem*, escapando da história, vão buscar seu fundamento último na transcendência do *direito natural*, um universal anti-historicista, cuja complexa rede de vicissitudes tratar-se-á em passagem mais adiante do ensaio. Marx (s/d., p. 205), em uma das passagens mais conhecidas de *O dezoito brumário de Luiz Bonaparte*, afirma que “a revolução social do século XIX não pode tirar sua poesia do passado, e sim do futuro”.

O “mouro satânico” estava parcialmente enganado: não apenas a revolução socialista deveria tirar sua poesia do futuro, do abstrato, do racionalismo, do universal, da imaginação, da negação, mas a própria revolução burguesa já tinha feito essa experiência. Se assim não o fizesse, aliás – arrancasse sua poesia do futuro –, a revolução do século XVIII não teria perdurado.

Devemos reconsiderar, por isso, a capacidade de previsão dos dois pioneiros autores conservadores: eles previram a *forma* do processo, não o conteúdo (ao introduzir o argumento retórico da providência divina no processo histórico eram historicistas de forma, não de conteúdo). Mesmo na ciosa Grã-Bretanha, os

bons costumes tradicionais foram paulatinamente derruídos pelo *ethos* liberal e a restauração francesa (1815-1830) não retornou com “*acréscimo de poder*”, mas fragilizada. Os *Direitos do Homem* prevaleceram e o *ancien régime* não mais retornou:

[...] sabe-se que a restauração é somente uma expressão metafórica; na realidade, não houve nenhuma restauração efetiva do *Ancien Régime*, mas só uma nova sistematização de forças, em que as conquistas revolucionárias das classes médias foram limitadas e codificadas. O rei na França e o papa em Roma se tornaram líderes dos respectivos partidos e não mais representantes indiscutíveis da França ou da cristandade (GRAMSCI, 2001 Cc, p. 16-40).

## ILUMINISMO E INDIVIDUALISMO MODERNO

De onde provém a força societária irresistível, profana, dos *Direitos do Homem*, que absorve inclusive as restaurações históricas, a que *ethos* social atendia sua positivação?

Para responder, precisamos cotejar a história social do iluminismo europeu e a autêntica *reforma intelectual e moral* que seus ideais promoveram, antecedendo o processo político das revoluções burguesas:

[...] toda revolução foi precedida por um intenso e continuado trabalho de crítica, de penetração cultural, de impregnação de idéias em agregados de homens que eram inicialmente refratários e que só pensavam em resolver por si mesmos, dia a dia, hora a hora, seus próprios problemas econômicos e políticos, sem vínculos de solidariedade com os que se encontravam na mesma situação. O [...] exemplo mais próximo de nós [...] é o da Revolução Fran-

cesa. O período cultural que a antecedeu, chamado de iluminismo, tão difamado pelos críticos superficiais da razão teórica, não foi de modo algum – ou, pelo menos, não foi inteiramente – aquele borboletear de inteligências enciclopédicas superficiais que discorriam sobre tudo e sobre todos com idêntica imperturbabilidade [...] Foi ele mesmo uma magnífica revolução, mediante a qual, como observa agudamente De Sanctis em sua *Storia delle letteratura italiana*, formou-se em toda a Europa uma consciência unitária, uma internacional espiritual burguesa, sensível em todos os seus elementos às dores e às desgraças comuns, e que foi a melhor preparação para a sangrenta revolta que depois teve lugar na França (GRAMSCI, 2004, p. 58-59).

A questão do balanço histórico do iluminismo é sempre difícil, por uma série de motivos. Em primeiro lugar, porque não é possível fazer a tipologia de um movimento intelectual tão vasto e contraditório sem pecar por reducionismo. Muitas vezes, por exemplo, considera-se o iluminismo eurocêntrico e ato contínuo, propagador de uma ideologia expansiva e unilinear do progresso ocidental contra os povos periféricos.

Porém, diversos autores iluministas apresentaram desconfiança quanto ao eurocentrismo e o progressismo vesgo. Minoritária e não marginal, a desconfiança abarcava autores díspares do caleidoscópio do iluminismo, enlaçando desde personalidades moderadas como o Barão de Montesquieu que, nas *Cartas persas* (1991) – irônica narrativa da viagem de dois persas a Paris – pôs em dúvida a superioridade da cultura eurocêntrica como progresso civilizatório mundial, até a figura *outsider* de Rousseau, que ousou contrariar o senso comum de seus contemporâneos ao afirmar, no *Discurso sobre as ciências e as artes* (1750/1987), que ambas as atividades não estavam contri-

buindo para o progresso dos costumes humanos, mas talvez até corrompendo-os.

Depois, os filósofos eram politicamente ambíguos, fiaram certo acordo tácito com o *Anseio Regime*, tanto trabalhavam *ad o* para os monarcas absolutos como defendiam a autonomia intelectual e um conteúdo emancipacionista para a formação educacional do povo, sem obedecer a hierarquias senão o mérito individual (KOSELLECK, 1999).

Os *philosophes* revezavam entre a masmorra, o palácio e o exílio: Diderot fez o projeto de Universidade de Moscou, sob encomenda de Catarina da Rússia, mas foi encarcerado por ordens de Luís XVI na Torre de Vincennes; Voltaire freqüentou a corte de Frederico II, na Prússia, mas teve de fugir da corte alemã por desentendimentos com o mesmo rei, etc.

Prendamo-nos na questão da ambigüidade do Iluminismo. A ambigüidade deriva do fato que o movimento iluminista concentrou seus esforços mais que na subversividade imediata da luta política aberta, no alargamento do terreno de uma moral emergente, visando contribuir para torná-la popular e de massas.

Alguns autores, como Ortiz, aludem a um abismo entre a cultura popular e a cultura erudita na Europa oitocentista, negando a possibilidade histórica de o iluminismo ter-se constituído num fenômeno popular:

[...] não se pode perder de vista que não existe um iluminismo das massas: quando [se] fala num declínio da magia, [...] [está-se] referindo à regressão da consciência mágica de uma elite. Podemos dizer que este racionalismo é dominante no sentido de que 'faz' a história do mundo ocidental, mas que é certamente minoritário e inexpressivo diante do conjunto da população. (ORTIZ, 1991, p. 35)

Engano. Partimos de uma premissa totalmente inversa: em seus escaninhos mais profundos, a cultura iluminista tinha uma base objetiva remota na cultura popular, correspondia a uma evolução das manifestações de bom senso das massas citadinas e mesmo camponesas e, até mesmo, nos (muitos) elementos racionalistas da crença católica. Conforme escrevem Adorno & Horkheimer em *Dialética do esclarecimento* (1985), podemos encontrar o esclarecimento na estrutura interna do mito e da razão.

Pois bem, a moral emergente da cultura iluminista não se tratava de um artifício de certos intelectuais descontentes: estava em causa à fundamentação filosófica de um processo social de enorme escopo, a emersão de uma figura histórica nova – o indivíduo moderno – que não era uma criação artificial, mas o ponto de chegada de elementos que já despontavam desde muito na cultura ocidental e na religião monoteísta cristã, rompendo o cerco de dominância da vertente organicista e escolástica de compreensão da sociedade, hegemônica durante a medievalidade.

O comunista italiano Antonio Gramsci, a propósito da questão, em notação crítica, vai descortinar a protoforma contraditória do indivíduo moderno já no catolicismo, tradicional e popular, medieval – anterior inclusive, vale observar, à percepção da ética econômica ascética do calvinismo por Weber (2004) – que envolveu quase toda a tradição filosófica ocidental, mesmo as correntes heréticas:

[...] do ponto de vista ‘filosófico’, o que não satisfaz no catolicismo é o fato de, não obstante tudo, ele colocar a causa do mal no próprio homem individual, isto é, conceber o homem como indivíduo bem definido e limitado. É possível dizer que todas as filosofias que existiram até hoje produziram esta posição do ca-

tolicismo, isto é, concebeu o homem como indivíduo limitado à sua individualidade e o espírito como sendo esta individualidade. É neste ponto que o conceito de homem deve ser reformado. Ou seja, deve-se conceber o homem como uma série de relações ativas (um processo), no qual, se a individualidade tem a máxima importância, não é todavia, o único elemento a ser considerado. A humanidade que se reflete em cada individualidade é composta de diversos elementos: 1) o indivíduo; 2) os outros homens; 3) a natureza (GRAMSCI, 1999 C10V1: 413).

Em suma, já na doutrina da responsabilidade da fé, encontramos a estrutura dura do individualismo, depois dessacralizada, mas mantida encapuzada, pela tradição iluminista. Só assim podemos entender o alcance profundo das filosofias seculares do direito natural e do contrato social dos séculos XVI, XVII e XVIII (Althusius, Pufendorf, Espinosa, Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, etc.).

Rompendo com a tradição da filosofia antiga clássica e da escolástica medieval da *lei natural* – vale dizer, leis duras de limitação da ação humana – a filosofia moderna alterou a ênfase anterior na *lei natural* para a nova ênfase no *direito natural* – ampliando assim o espaço da ação individual – mas, por outro lado, se fundamentam na curiosa idéia anti-historicista da existência de um hipotético indivíduo natural anterior a sociedade. Indivíduos esses que se reuniam depois de formados para estabelecer um contrato (ou pacto) de coexistência social, destoando assim da tradição aristotélica do *zoon politikon*, na qual o indivíduo é ponto de chegada, resultado, e não ponto de partida, gênese.

Lembrando uma passagem de Marx (1991: 42), o homem indivíduo-sujeito do contrato social tem a feição de uma “*mônada isolada, dobrada em si mesma*”, é portador de uma identidade inata, uma consciência espontânea, anterior até mesmo à experiência empírica – “as mônadas não têm janelas, através das qual algo possa entrar ou sair” (LEIBNIZ, 1981, p. 8, *apud* CANEVACCI).

Na verdade, hoje talvez já esteja mais ou menos claro que o hipotético contrato social entabulado pelos indivíduos-mônadas no passado da humanidade não tinha nada disso, foi uma representação que a teoria política moderna fez das transformações que estavam acontecendo em seu mundo contemporâneo, no cotidiano da sociedade civil e da política de Estado:

[foi] uma antecipação da ‘sociedade’ que se preparava desde o século XVI, e no século XVIII deu larguíssimos passos em direção à sua maturidade. Nesta sociedade da livre concorrência, o indivíduo aparece desprendido dos laços naturais que, em épocas históricas remotas, fizeram dele um acessório de um conglomerado humano limitado e determinado. Os profetas do século XVIII [...] imaginam este indivíduo do século XVIII [...] como um ideal, que teria existido no passado. Vêem-no não como um resultado histórico, mas como ponto de partida da História, porque o consideravam como um indivíduo conforme a natureza – dentro da representação que tinham de natureza humana –, que não se originou historicamente, mas foi posto como tal pela natureza. Esta ilusão tem sido partilhada por todas as novas épocas, até o presente. Stuart, que em muitos aspectos se opõe ao século XVIII e que na sua condição de aristocrata se situa mais sobre o terreno histórico, escapou desta ingenuidade (MARX, 1991, p. 03-04).

Caso levemos Marx e Gramsci em consideração, os dois autores estão observando que a cesura com o historicismo conservador e o organicismo medieval, promovida pelo *ethos* do indivíduo moderno, deve ser vista como um passo à frente, mas, por outro lado, acarretou certa intransparência das relações sociais que criaram o mesmo homem moderno. Esta é a premissa básica de crítica às doutrinas do direito natural e depois do seu mais dileto filho, o liberalismo moderno (econômico e político). Indivíduo-mônada (isolado) e indivíduo-coletivo (relações) são duas maneiras de conceber a vida na sociedade, mas não são dois conceitos antitéticos; na verdade, o surgimento do indivíduo coletivo (relações) – ou sociedade – realiza a síntese dialética entre a natureza e o *homem físico, corporal*, como gostava de chamar Rousseau (1753/1999). É fundamental, neste íterim, dar lugar de destaque ao papel *mediador* do trabalho entre homem e natureza, como produtor de riquezas – dimensão observada pioneiramente por Rousseau e Locke – processo este que fez, ao longo da história, afastar o homem de suas “*barreiras naturais*” (MARX).

O homem moderno era, digamos, um *homem mediado*. Visando homenagear Rousseau (1999), usando sua terminologia (pois poderíamos usar terminologias mais contemporâneas), o homem moderno era uma síntese histórica que incluía o *homem corporal, psicológico e moral* – liberto da sujeição absoluta das forças da natureza pelas relações sociais que construiu através do trabalho e da linguagem, ao passo que na aurora da história humana, ainda não tínhamos (a não ser como ténues embriões) indivíduos-mônadas ou indivíduos-coletivos: tínhamos uma *forma de coletivo* adâmica, quase intrínseca à natureza (homem físico e homem psicológico), lugar para onde o jusnaturalismo transportou o homem *mediado* das relações sociais da idade moderna, e seus principais valores, naturalizando-os.

Nesse sentido, Marx e Gramsci foram radicalmente anti-liberais e componentes de uma tradição comum – talvez fundada por Hegel, em sua *démarche* de crítica e superação dos autores do direito natural na *filosofia do direito* (1986), cujo traço de união radica na concepção de um inextricável vinco histórico-social-coletivo na produção da individualidade.

Ainda mais: da concepção de indivíduo-coletivo emerge o desdobramento de reconhecer a sociedade (as relações) como uma legalidade própria, cujo estatuto não se resume a um somatório aritmético e atomístico de indivíduos-mônadas, embora, síntese dialética (superação) incorpore à aritmética e a atomística.

A sociedade, ela própria, deve ser concebida à maneira de uma individualidade abrangente. Quando não o fazemos dessa maneira, caímos em uma ilusão da consciência: a sociedade aparece somente no seu conteúdo formal – um somatório indistinto de indivíduos, de que é emblemática a frase de nossa contemporânea, a ex-primeira Ministra britânica Margareth Thatcher, para quem “*não há sociedade, mas só indivíduos*” (HOBBSAWM, 1995, p. 330).

Mas, atenção, não se pretende afirmar, como isso, que todas as vertentes do pensamento liberal, cujos desdobramentos na história do pensamento resultaram na composição de um caleidoscópio de tendências as mais díspares, trabalhem sempre, necessariamente, com uma concepção de indivíduo-mônada (basta lembrar a escola do liberalismo social do italiano Gobetti, em seu diálogo com o movimento dos Conselhos de Fábrica de Turim, em 1919).

Porém, sem dúvida, o indivíduo-mônada é a tendência predominante da tradição liberal e, ainda mais, uma das estacas fundamentais desse tronco na história do pensamento. Quando um liberal se afasta da concepção de indivíduo-mônada, de alguma maneira está abrindo uma dissidência.

## A TRAMA DO JUSNATURALISMO

Visando o objetivo de glosar tematicamente as relações entre o iluminismo e os direitos do homem, precisamos tecer breves considerações de alguns elementos seletos da trama teórico-política que envolve Hobbes, Locke e Rousseau (especialmente os conceitos de Estado Nacional, sociedade civil, cidadania, soberania, vontade geral, contrato social, liberdade, igualdade e direito à resistência à opressão do mal governante).

Sempre é bom lembrar que Hobbes e Locke foram diretamente políticos, intelectuais orgânicos das duas principais correntes do tumultuado processo da revolução inglesa (1640-1689), o monarca absoluto (Hobbes) e o parlamento (Locke), elementos de confiança de seus respectivos partidos, o primeiro como preceptor do príncipe de Gales (futuro rei Carlos II) e o segundo como assessor parlamentar – ao inverso de Rousseau, tão somente um *philosophe* que ganhou subversividade após a morte, com a influência de sua obra em diversos líderes da Revolução Francesa.

Assim, *Leviatã* (HOBBS, 1983) e o *Segundo tratado do governo civil* (LOCKE, 1991) devem ser lidos como formas intelectuais de intervenção e justificação das correntes em disputa, não somente como exposição abstrata de idéias.

No caso de Rousseau, conquanto alguns comentadores atribuam seu ideário a concepções igualitárias difusas, presentes nas camadas intermediárias da sociedade de sua época – principalmente as corporações de ofício – pensamos ser melhor ler sua obra de maneira socialmente mais livre, como um grande diálogo crítico-sistemático com Hobbes, Locke, Montesquieu e (mais esquecido), com a ética da recém-surgida economia política inglesa.; *Do contrato social* (1991), por exemplo, é uma obra de caráter sistemático, surgida após décadas de reflexão.

Começamos comparando o estatuto da soberania em Hobbes e Locke, de começo afirmando que ambos estão tematizando a figura do Estado Nacional, uma forma política tão nova quanto o indivíduo moderno, e não uma pequena república, principado, ou um império antigo.

Em Hobbes, seguindo Jean Bodin (1986) – primeiro grande teórico e jurista do absolutismo nacional – soberania não se divide, é ou não é, pertence ao monarca absoluto ou à Assembléia (o que dissipa o preconceito consagrado de que Hobbes defendia o absolutismo em quaisquer circunstâncias, ao inverso de Bodin, que só concebia a soberania do monarca), ao passo que a solução apresentada por Locke é mais matizada, o princípio da soberania, em última instância, deve ser popular (encontra-se, portanto, no caso das instituições inglesas, na câmara dos comuns), mas seu exercício deve se dar pela via da representação e do governo misto, reunindo num único organograma de poder o executivo (a monarquia), o povo (a câmara dos comuns) e a aristocracia (a câmara dos lordes).

Locke encontra justificativa para seu organograma misto de poder e soberania dividindo o contrato social em dois momentos, o do estabelecimento do pacto, quando ocorre um consentimento unânime dos indivíduos, e o segundo, quanto entra em pauta a questão da forma de governo, podendo haver dissenso, porém devendo vigorar o princípio da maioria.

Evidentemente, a solução adotada por Locke é idêntica a adotada pelas instituições inglesa na sequência da chamada revolução gloriosa de 1688 (ou *restauração*, para os contemporâneos de Locke), e vigora até hoje na Grã-Bretanha.

Intrometamos Rousseau no debate da soberania. De que Estado Nacional estava falando Rousseau? Parece-nos que de nenhum especificamente, embora o genebrino recolha exemplos de todas as nações para a crítica dos termos vigentes do contrato social.

Mas há um ponto comum entre Rousseau e Hobbes no tema da soberania, com o democrata pondo o absolutista de ponta a cabeça: em ambos a soberania é indivisível, mas em Hobbes, após a formulação do contrato social, a soberania pertence ao monarca (ou à assembleia representativa), ao passo que, em Rousseau, invertendo a hierarquia, a soberania deve pertencer somente ao povo diretamente representado.

A democracia como o absolutismo invertido, paradoxo que Rousseau procurará solucionar, em *Do contrato social* (1991), através do conceito de vontade geral, que significa, em modo simplificado, a prioridade da vontade pública sobre a vontade privada, do interesse comum sobre o privado:

[...] é com [...] Rousseau que essa problemática se torna não apenas uma questão central e uma tarefa orientada para o presente, mas também o critério decisivo para avaliar a legitimidade de qualquer ordem político social. Na obra rousseauiana, podemos registrar a presença de um conceito fundamental, o de **volonté générale**, ou 'vontade geral', que não existe na tradição liberal, tanto na que antecede quanto na que sucede Rousseau, já que nessa tradição, quando muito, aparece o conceito de 'vontade de todos'. Como sabemos, Rousseau definia a vontade geral como algo distinto da vontade de todos, na medida em que a primeira expressa o interesse comum, e não, como a segunda, a simples soma dos muitos interesses particulares ou privados (COUTINHO, 1999, p. 225-226).

Ora, assinalar enfaticamente a prioridade do público sobre o privado, de alguma maneira, significa tocar criticamente em nódulos do *ethos* social emergente – o individualismo moderno atomístico – fazendo com que o legado de Rousseau seja visto

pelos próceres do liberalismo dos séculos XIX e XX como um verdadeiro cavalo de Tróia, um pensador inconveniente da tradição do iluminismo, diferentemente do legado de Locke (e dos empiristas ingleses), que realmente merece o título (*avant la lettre*) de pai do liberalismo político (HAYEK, 1983).

Com efeito, nascido como doutrina negativa, procurando salvaguardar a liberdade individual das garras do poder estatal, o liberalismo buscou instituir, nos marcos do Estado Nacional, tanto uma *limitação* do poder quanto uma *divisão* do poder.

Na própria pia batismal do liberalismo (cujo valor supremo é a liberdade política), fica explicitado o mal-estar com a democracia (cujo valor supremo é a soberania popular). Estudando posteriormente a constituição inglesa, Montesquieu (2002 L11C6, p. 169) é bastante claro nas intenções liberais de aparar a soberania popular, ao verificar que a participação política do povo deve se comprazer à eleição dos representantes:

[...] havia um grande vício na maioria das antigas repúblicas: o povo tinha o direito de tomar resoluções ativas que requerem certa execução, coisa de que ele de modo algum é capaz. Ele só teve tomar parte no governo para escolher seus representantes, e isso é tudo que pode fazer.<sup>1</sup>

Não há como escamotear: por mais que dissimulem, os liberais dão atenção ao bom governo em detrimento da soberania,

---

1 Sempre é o caso de lembrar que as expressões *liberal* e *liberalismo* não surgiram no tempo de Hobbes, Locke e Rousseau, vindo à luz somente em 1810, na Espanha, visando nomear os membros das *Cortes* espanholas revoltados contra o absolutismo local, de certa maneira mimetizando a revolta dos ingleses na chamada Revolução Gloriosa (Merquior, 1991: 16). Conquanto qualquer pessoa minimamente letrada deva saber das distinções entre democracia e liberalismo, e dos eventuais encontros dos dois na linha do tempo, o fato é que vigora um senso comum de associar um conceito ao outro, fazendo tabula rasa do trajeto histórico tanto da democracia como do liberalismo.

privilegiam objetivamente os meios – a vontade privada de todos – e não aos fins – a vontade geral pública (instância que incorpora, superando, o interesse privado).

A democracia como as *regras do jogo* (BOBBIO, 1992) ou como *método* de seleção das elites dirigentes (SCHUMPETER, 1984). Qual tem sido o resultado disso? Alguns autores críticos, como Castoriadis (1997, p. 114) intitulam os regimes políticos existentes hoje nos Estados Unidos e na Europa Ocidental como de *“oligarquia liberal”*, o que, na verdade, nada mais é, no terreno da idéias, do que a vitória dos preceitos de Locke e Montesquieu (entre os mais eminentes) contra Rousseau.

Um dos preconceitos mais difundidos contra a obra de Rousseau é o que o conceito de vontade geral navega nas águas da metafísica, sendo, afinal, um evangelho da utopia democrática direta – prenunciador de totalitarismos futuros –, devendo, portanto, ser abandonado, por motivo do *philosophe*, supostamente, não ter dado a devida atenção à espinhosa questão da relação entre a soberania popular e as formas de governo, com o que ele próprio contribuiu, ao afirmar, sarcasticamente, que *“se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo perfeito não convém aos homens”* (ROUSSEAU, 1991, p. 86).

Quais as prerrogativas do governo legítimo? O genebrino distinguia soberania e governo, a primeira portadora da vontade e o segundo da força:

[...] toda ação livre tem duas causas que concorrem em sua produção: uma moral, que determina o ato, e a outra física, que é poder que a executa [...] O corpo político tem os mesmo móveis. Distinguem-se nele a força e a vontade, esta sob o nome de **poder legislativo** e aquela, de **poder legislativo** (ROUSSEAU, 1991, p. 73).

Solução de resíduo montesquieano, a questão da filosofia política de Rousseau, portanto, era como assentar um corpo político estável com fundamento permanente na soberania popular (baseado na vontade), sem limitá-la, sem recorrer a quaisquer elementos exteriores ao contrato social, inclusive as cláusulas pétreas do direito natural.

É preciso recordar que, em Locke, por exemplo, contrariamente, encontramos a legitimação dos direitos naturais (liberdade, propriedade e direito à resistência) na anterioridade da realização do contrato.

Começamos a descrever os paradoxos de Rousseau, precisamente localizados na relação entre vontade e representação, entre soberania e governo, pois ele advertia que “assim como a vontade particular age sem cessar contra a vontade geral, o Governo despende um esforço contínuo contra a soberania” (ROUSSEAU, 1991, p. 99).

Via de regra, os governos tendem a constituir interesses de corpo, subvertendo a soberania, mas as soluções apresentadas por Rousseau, conforme já observaram autores brasileiros como Coutinho (1994, p. 129) e Vita (1991, p. 211-231), não conseguem desbordar da tentação de subordinação absoluta do interesse particular ao interesse geral.

Em suma, Rousseau não conseguiu combinar bem, estabelecer mediações concretas, entre democracia e pluralismo. Leitor dos moralistas e economistas escoceses (Bernardo de Mandeville e Adam Smith). Rousseau reconhecia realidade na descrição da sociedade civil de sua época da parte desta corrente de pensamento, mas não concordava com sua ética individualista (já posta à prova em passagens anteriores do presente artigo), acabando por adotar uma solução meramente formal: aniquilar a possessividade moderna do indivíduo atomístico na figura do cidadão moralmente virtuoso, servidor da pátria.

Atenas e Esparta como modelo (ou Genebra), quando a instituição da modernidade, certamente, requer outro tipo de democracia.

Quem se propôs a superar as antinomias do conceito de vontade geral de Rousseau foi Hegel. O grande filósofo alemão (1986, p. 159-200), outro atento leitor dos escoceses, procurou ampliar o conceito de sociedade civil, observando que esta não se resume à esfera, sem dúvida presente, das necessidades materiais, mas é composta de outros elementos mediadores em relação ao Estado, tais como as corporações e ofício e as câmaras municipais.

Ocioso perceber que Hegel estava tratando da *miséria alemã* (uma sociedade capitalista retardatária no século XIX) ao invocar duas instituições medievais (as corporações e as câmaras) como mediação entre o público e o privado, mas ele introduziu um conceito de sociedade civil diferente do defendido pelos liberais, postulando a possibilidade de erguer uma *eticidade* pública em seu âmbito, que incorpora, mas supera, a dimensão de simples esfera de realização e satisfação das necessidades materiais.

De alguma maneira, nesta formulação, *avant la lettre*, a problemática atual, há uma intenção de combinar vontade geral e pluralismo. Claro, Hegel, também oferece uma solução problemática, na medida em que postulou a realização do trajeto do espírito no Estado e a burocracia (a corporação do Estado) como a zeladora dos interesses do público.

Porém, um século depois, um autor como Gramsci (2000, Cc1V3, p. 119-120), foi buscar exatamente em Hegel elementos para compreender modificações nas relações entre Estado e sociedade civil na época do capitalismo avançado, na verificação de uma nova forma de organização política, situada fora do Estado, mas interveniente na correlação de forças do mesmo – as organizações de massas, especialmente o partido político, enfim,

estruturas que não podem ser simplificadas na individualidade atomística consagrada no direito civil.<sup>2</sup>

Curiosamente, contudo, apesar de todas as críticas acerbas ao caráter iníquo do contrato social vigente, especialmente no tema da propriedade privada – “o verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer **isto é meu** e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo” – há certa coincidência entre a concepção de indivíduo de Rousseau e a dos liberais na questão da liberdade (embora sabendo que os liberais trabalhem com uma concepção rebaixada de liberdade, como um apanágio do indivíduo limitado pela existência de outro semelhante).

Pois bem, mesmo pondo em dúvida a existência do próprio estado de natureza, Rousseau abre exceção para o reconhecimento da liberdade, o único atributo eterno do homem, um direito herdado do estado de natureza:

[...] não é, pois, tanto o entendimento quanto à qualidade de agente livre possuída pelo homem que constitui, entre os animais, a distinção específica daquele. O homem sobre a mesma influência [da natureza], mas considera-se livre para concordar ou resistir e é, sobretudo, na consciência dessa liberdade que se mostra a espiritualidade de sua alma, pois a física de certo modo explica o mecanismo dos sentidos e da formação das idéias, mas no poder de querer, ou antes, de escolher e no sentimento desse poder só se encontram atos puramente espirituais que de modo algum serão explicados pelas leis da mecânica (ROUSSEAU, 1999, p. 64).

---

2 A bem da honestidade intelectual, ressaltamos que a idéia desse “complemento” do conceito de vontade geral de Rousseau por Hegel não é nossa, mas de Coutinho (1998: 59-75).

É preciso, neste ínterim, estabelecer um contraponto entre o conceito de liberdade de Rousseau e Hobbes. O homem livre de Hobbes era um sádico. Na concepção do preceptor do Rei Carlos II, liberdade significava força, ausência de impedimento no agir, vale dizer, um valor destrutivo que precisava ser regulado pelo Estado.

A coerção da liberdade funda a sociedade, da guerra de todos contra todos vamos à paz – acaso liberdade o homem teve algum dia, ele a cedeu, no contrato social, em nome da segurança, contra a ação liberticida de seus pares. Não seremos os primeiros a afirmar que Hobbes antecipa Freud:

[...] a humanidade precisa ser domada pelas instituições. Aqui Freud se associava ao duro pensamento político de Thomas Hobbes [...] O Freud de **O mal-estar na civilização** estava escrevendo na tradição hobbesiana: o importante passo para a cultura foi dado quando a comunidade assumiu o poder, quando os indivíduos renunciaram ao direito de fazer justiça com as próprias mãos. Freud observou certa vez que o primeiro homem a lançar um insulto ao inimigo, ao invés de uma lança, foi o verdadeiro fundador da civilização. Mas, embora tal passo fosse indispensável, ele também montou o quadro para o mal-estar a que todas as sociedades são suscetíveis: acarretou a interferência mais drástica nos desejos apaixonados do indivíduo, a supressão – e repressão – das necessidades instintivas, que continuam a supurar no inconsciente e buscam uma vazão explosiva (GAY, 1989, p. 495).

Em contraponto, apesar dos padecimentos presentes do homem, perspectivando o futuro, a antropologia de Rousseau se revelou demasiado otimista acerca das possibilidades humanas, acreditava na “*perfectibilidade*” (ROUSSEAU, 1999, p. 65), na plasti-

cidade da alma, na possibilidade total de uma reconciliação social da natureza, na forma do novo *homem natural social* como ápice civilizacional.

Jean-Jacques, antecipando a crença na possibilidade terrena do novo homem dos regimes comunistas do século XX, não viu no comportamento possessivo um elemento de natureza, mas um caractere adquirido em certas formações sociais específicas, como a capitalista mercantil e apresentou uma engenhosa solução dualista: ele fazia questão de distinguir, ainda no Estado de natureza, anterior à razão e à moral, os dualismos do instinto de conservação, referente ao indivíduo isolado, e da piedade (*pitié*) ou compaixão, referente à espécie, de *amor-de-si* (*amour de soi*), positiva autoconfiança do homem natural em agir, de *amor-próprio* (*amor propre*), negativa soberba manifesta na crença da superioridade de um agir individual em relação ao outro da espécie.

Dessa maneira, de dualismo em dualismo, o processo histórico pode fazer prevalecer, algum dia, a piedade sobre a conservação, o amor de si sobre o amor-próprio, chegando ao homem natural social.

Conquanto a história esteja em aberto (a possessividade pode levar de vencida a solidariedade, e vice-versa), a idéia de *perfectibilidade* parece-nos introduzir a ilusão da absoluta plasticidade humana, vale dizer, a possibilidade da vitória total dos valores do bem contra o mal, e isso, certamente, terá rebatimentos na proposta política de organização societária.

Chegamos, por último, ao tema da propriedade privada cláusula pétrea do direito liberal. Destoando de Hobbes e Rousseau, para quem a propriedade inexiste no Estado de natureza, sendo para o primeiro um apanágio do Estado político (que cede a propriedade, mas também pode aliená-la), e para o segundo, um ardil da parte detentora da riqueza no contrato social contra

a parte empobrecida, Locke, digamos, individualiza e privatiza os bens da natureza, colocando no metabolismo do trabalho o atributo originário da propriedade privada individual, depois acrescida dos atributos secundários da herança e da acumulação monetária.

Temos, aqui, uma questão da maior importância: se a propriedade era instituída pelo trabalho, este, concretamente, impunha um limite à propriedade, ao passo que os atributos secundários eram ilimitados (ou só poderiam ser limitados pela força coercitiva do Estado).

Vários comentadores posteriores, nas colorações distintas, por exemplo, de um Marx a uma Hannah Arendt, atribuem a Locke uma primeira centelha da teoria do valor trabalho, depois desenvolvida por Adam Smith e Ricardo.

Porém se temos em Locke ainda uma descrição do trabalho como a relação física, direta, metabólica, entre homem e natureza, na economia política clássica (especialmente Adam Smith), – como lembrou Marx nos *Manuscritos econômico-filosóficos* (2004) – todo e qualquer trabalho vai assumir a forma exclusiva do *trabalho mercantil* como gerador de valores de troca.

O que significa a subordinação do atributo originário da propriedade aos atributos secundários derivados. Em suma: uma forma histórica, situada, de trabalho, assumirá a aparência de uma forma universal, única e eterna.

Estamos diante de uma situação complexa: repetindo um bordão conhecido, será a esfera dos direitos civis (individuais) que consagrará a relação social mercantil, ou, nos termos de Marx em *A questão judaica* (1991), a emancipação política não acarretou na emancipação humana, separou o inseparável (posto que um corpo concreto único), o *bourgeois* possessivo da sociedade civil do *citoyen* virtuoso do Estado.

O “mouro satânico” critica abertamente os *droits de l’homme*, o que trouxe vários mal-entendidos. Não nos parece que a intenção do autor seja desconhecer as conquistas civilizatórias dos direitos do homem, pois ele afirma taxativamente: “não há dúvida que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual” (MARX, 1991, p. 28).

Vale resumir, em termos hegelianos, que a proposta marxiana é a *incorporação/superação* do patamar moderno dos direitos humanos: formular uma nova síntese que incorpore as aquisições civilizatórias anteriores, jamais destruí-las. Encerraremos citando a conhecida e interessante crítica de Claude Lefort (1987) ao texto marxiano.

É preciso levar os detratores de Marx a maior moderação, campeões dos direitos do homem que nada querem saber sobre a ambigüidade desses direitos, nada querem conservar das formulações que se prestavam ou se prestam ainda às objeções, não apenas de Marx ou dos marxistas, como também daqueles que não se satisfazem em fazer do egoísmo a regra de conduta dos homens em sociedade. Com efeito, grande número dessas formulações, na declaração de 91, que serviu de modelo na Europa, dá crédito à imagem de um indivíduo soberano cujo poder de agir ou empreender, de falar ou escrever, de possuir, seria limitado apenas pelo de outros indivíduos para exercê-lo igualmente [...] O que deveria suscitar nossas críticas não é tanto o que Marx lê nos direitos do homem, mas o que ele é impotente para aí descobrir” (LEFORT, 1987, p. 46).

O filósofo parisiense alude a duas questões sempre fundamentais: a ilusão de que a história dos direitos humanos constituiria uma seqüência linear de aquisições, como se não fosse produto de uma complexa história e, ainda mais, como se os direitos civis, políticos e sociais (afora os chamados “novos direitos”), no mais das vezes, não fossem contraditórios entre si. Se novas auroras ainda haverão de brilhar, reflitamos as lições do penúltimo parágrafo da citação.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, T. & HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**. (2ª ed.), Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

ARENDT, H. **Da revolução** (2ª ed.). São Paulo: Ática/UnB, 1990.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. (5ª ed.). São Paulo: Paz e Terra, 1992.

BODIN, J. **Lês six livres de la republique**. Paris: Fayard, 1986.

BURKE, E. **Reflexões sobre a revolução em França**. Brasília, (2ª ed.), Brasília: UnB, 1997.

CANEVACCI, M (Org.). **Dialética do indivíduo**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

CASTORIADIS, C. **As encruzilhadas do labirinto** (vol.:2). São Paulo, Paz e Terra, 1997.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e política**. São Paulo: Cortez, 1994.

\_\_\_\_\_. “A dimensão objetiva da vontade geral em Hegel”. **LUA NOVA**, nº 43. São Paulo: CEDEC, 1998.

DE MAISTRE, J. **Considérations sur la France**. Paris: Garnier Frères, 1980.

GAY, P. **Freud: uma vida para o nosso tempo**. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere** (vol. 4). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere** (vol. 1). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere** (vol. 3). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. **Escritos políticos** (vol. 1). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

HAYEK, F. A. **Os fundamentos da liberdade**. Brasília: UnB, 1983.

HEGEL, G. W. **Princípios da filosofia do direito**. Lisboa: Guimarães, 1986.

HIRSCHMAN, A. O. **A retórica da intransigência**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural (Os pensadores), 1983.

HOBBS, T. **A era das revoluções**. (5ª ed.), Rio de Janeiro: Paz e Terra 1986.

\_\_\_\_\_. **Era dos extremos**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

KOSELLECK, R. **Crítica e crise**. Rio de Janeiro: Contraponto/UERJ, 1999.

LEFORT, C. **A invenção democrática**. (2ª ed.), São Paulo: Brasiliense, 1987.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Nova Cultural (Os Pensadores), 1991.

- MARX, K. **O dezoito brumário de Luiz Bonaparte**. Obras Escolhidas Marx & Engels (vol. 1). São Paulo, Alfa-Omega, sd.
- \_\_\_\_\_. **A questão judaica**. São Paulo: Moraes (2ª ed.), 1991.
- \_\_\_\_\_. Para a crítica da economia política (introdução). In **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo, Boitempo, 2004.
- MERQUIOR, J. G. **O liberalismo: antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- MONTESQUIEU, C. L. **Cartas persas**. São Paulo: Paulicéia, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- ORTIZ, R. **Cultura e modernidade**. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- PAINE, T. **Os direitos do homem**. Petrópolis: Vozes, 1989.
- ROUSSEAU, J-J. Discurso sobre as ciências e as artes. In **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1987.
- \_\_\_\_\_. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. In **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural 1999.
- \_\_\_\_\_. Do contrato social. In **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- TOCQUEVILLE, A. **O antigo regime e a revolução**. (3ª ed.). São Paulo: Hucitec/UnB 1989.
- VITA, A. "Vontade coletiva e pluralidade: uma convivência possível?" **Lua Nova**. Nº 23. São Paulo: CEDEC, 1991.
- WEBER, M. **A ética protestante e o "espírito" do capitalismo**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

# Formação Humana no Capitalismo Contemporâneo: uma crítica ao papel da “Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura” (UNESCO) no Brasil

Marcelo Silva dos Santos

## INTRODUÇÃO

Diferentes denominações vêm sendo dadas para o atual momento histórico, dentre elas podemos destacar, sob o ponto de vista crítico, o “Neoliberalismo da Terceira Via”, elaborado pelo Coletivo de Estudos sobre Política Educacional<sup>1</sup> e “Democracia Liberal”, sob o ponto de vista do capital, cunhado por Francis Fukuyama numa entrevista realizada pela Globo News<sup>2</sup>.

O fato é que, independente da denominação dada, há um entendimento que a política neoliberal clássica implementada nas décadas de 1960, 1970 e 1980 não correspondem aos anseios da classe burguesa da década de 1990 e início do século XXI.

- 
- 1 Este Coletivo é coordenado pela professora e pesquisadora Lúcia Maria Wanderley Neves. Tal Coletivo tem realizado trabalhos nos quais se conjugam a reflexão teórica precisa e a pesquisa empírica rigorosa.
  - 2 Entrevista realizada por Lucas Mendes na Escola Paul Nietche de Estudos Internacionais Avançados da Universidade Jons Hoppikings em Washington no dia 05/10/2009.

O processo de dominação burguesa na contemporaneidade trouxe novas determinações para a sociedade. Se, por um lado, é verdade que quase não se discute a sociedade capitalista e sim a inclusão nela, por outro, é verdade que a sociedade não deixou de ser capitalista.

Segundo Neves & Sant’Anna (2005, p. 19) Gramsci ao se preocupar “[...] em analisar as mudanças qualitativas que se processam no conteúdo do trabalho, na organização da produção e nas relações de poder que engedram uma nova cultura: a cultura urbano industrial” contribui, sobremaneira, para se pensar os processos de dominação burguesa, mesmo tendo analisado a sociedade de seu tempo.

Nas palavras dele, “[...] não se trata de novidades originais: trata-se apenas da fase mais recente de um longo processo que começou com o próprio nascimento do industrialismo, uma fase que é apenas mais intensa do que as anteriores e se manifesta sob formas mais brutais” (GRAMSCI, 2007, p. 266).

É nesse sentido, que discutiremos à luz do referencial teórico materialismo histórico-dialético, de que forma a “Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura” (UNESCO), enquanto um importante intelectual orgânico do capital que atua no campo da educação e na cultura – vem influenciando a Educação no Brasil. Para tanto, escolheu-se como base de análise o impacto do Relatório Jacques Delors – e o Programa das Escolas Associadas da UNESCO (PEA).

## **FORMAÇÃO HUMANA, EDUCAÇÃO E UNESCO: RELATÓRIO JACQUES DELORS E PROGRAMA DAS ESCOLAS ASSOCIADAS DA UNESCO (PEA)**

Pela própria concepção do mundo, pertencemos sempre a um determinado grupo, precisamente o de todos os elementos que compartilham um mesmo

modo de pensar e de agir. Somos conformistas de algum conformismo, somos sempre homens-massa ou homens-coletivos. O problema é o seguinte: qual o tipo histórico de conformismo, de homem-massa do qual fazemos parte? (GRAMSCI, 2006, p. 94)

Como salienta Saviani (IN FERRETI et. al., 1994) a educação praticamente coincide com a própria existência humana. A origem da educação se confunde com a origem do próprio homem. Educar é um ato peculiar do ser humano. Com o aparecimento da sociedade de classes, surge uma educação diferenciada, uma educação voltada para as classes ociosas: a classe dos dominantes e dos proprietários – a educação escolar, dando origem a Escola.

A sociedade moderna permeada por contratos, relações formais, centrada nas indústrias, traz consigo a exigência de generalização da escola. Segundo Saviani (ibid) é a escola, enquanto agência educativa, que vai assumir o papel político de formar para o pleno exercício da cidadania, para que os indivíduos possam vir a cumprir seus deveres e requerer seus direitos na vida da cidade. “E é nesse momento que se coloca a necessidade de explicitar e submeter à crítica as relações entre educação e sociedade de classes” (SAVIANI IN DUARTE, p. 248).

Embora não seja a única, até hoje, a educação escolar é a forma predominante de formação humana, assim a entendemos como sendo um lócus de disputa ideológica que estabelece mediações com diferentes projetos de sociedade, sendo, sobretudo, essencialmente contraditória<sup>3</sup>.

---

3 Demerval Saviani (IN FERRETTI, CELSO JOÃO et al., 1994) traz, no capítulo 3 do livro um texto intitulado “o trabalho como principio educativo frente às novas tecnologias”, um profícuo debate sobre as diferentes medições feitas pela educação e conseqüentemente pela escola ao longo da existência do ser social, deixando clara a contradição que permeia a escola.

Como aponta Neves (2005, p. 28), “A escola especialmente nas sociedades urbano-industriais, teria como objetivo, portanto elevar o grau de consciência individual atingido pela humanidade. [...] A escola é o espaço social de formação desse novo tipo de humanidade”.

O Estado capitalista, segundo os autores, tende a pensar a escola conforme a concepção de mundo da classe dominante e dirigente, embora, contraditoriamente, esta mesma escola possa receber influência de projetos político-pedagógicos pautados na superação da sociedade capitalista.

Mesmo não sendo a única, ela se configura num importante e estratégico campo de disputa de hegemonia na Sociedade Civil.

A escola é o instrumento para elaborar os intelectuais de diversos níveis. A complexidade da função intelectual nos vários Estados pode ser objetivamente medida pela quantidade das escolas especializadas e pela sua hierarquização: quanto mais extensa for a “área” escolar e quanto mais numerosos forem os “graus” “verticais” da escola, tão mais complexo será o mundo cultural, a civilização, de um determinado Estado (GRAMSCI, 2006b, p. 19).

Nesse sentido, depreende-se que o mundo atual está mergulhado numa extensa “guerra de posição”, uma vez que os intelectuais orgânicos do capital transnacional, como aponta Semeraro (2006, p. 385), “lutam constantemente para mudar as mentes e expandir mercados. “Mais do que “orgânicos”, na verdade, os intelectuais funcionais às classes dominantes fazem prestação de serviço a seus condomínios de luxo, não à polis”, nossa opção aqui, enquanto intelectual revolucionário, orgânicos da contra-hegemonia, é trazer elementos para o debate que tenham por objetivo dar coerência à concepção de mundo da classe trabalhadora.

Nosso ensaio escolheu a UNESCO como objeto de análise, pois, segundo a própria UNESCO (2009), uma de suas tarefas é contribuir para a paz e a segurança, promovendo a colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura, tendo em vista os ideais universais de justiça, do cumprimento da lei, dos direitos humanos e da liberdade fundamental assegurada às pessoas de todo o mundo, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Desde sua fundação em 1946, os educadores que trabalham associados à UNESCO vêm produzindo um número significativo de novas idéias e sugestões no que se refere à educação dos jovens, dentro de um espírito de compreensão internacional.

É nesse sentido, que seguindo as diretrizes delineadas em âmbito mundial, pelo Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, denominado Jacques Delors<sup>4</sup>, ocorreu um reordenamento da política educacional brasileira<sup>5</sup>.

Contando com apoio do Ministério da Educação, apresentação assinada pelo Ministro da Educação daquele momento, e, sobretudo, como parte integrante da política educacional, mais ampla, implementada pelo governo do presidente FHC, em 1998, o relatório foi publicado no Brasil (DELORS, 1998).

Nesse documento fica explicitada a concepção de homem que se persegue. Como coloca Duarte (2001), “Da mesma forma que o trabalhador, no capitalismo, só possui sua força de trabalho, abstratamente concebida, o educando deve ser reduzido a alguém que está sempre disposto a aprender algo novo, pois seu único

---

4 Relatório publicado em 1996 pela UNESCO, tendo como presidente o Francês Jacques Delors, que durante o período de 1993 a 1996 trabalhou na elaboração de diretrizes para a educação mundial para o próximo século. (Duarte, 2001a)

5 Embora haja outros documentos, uma vez que não foi somente por meio desse relatório que a educação se reorganizou na contemporaneidade, buscaremos mostrar a articulação entre o discurso pedagógico e o cenário do capitalismo contemporâneo.

patrimônio é a capacidade de adaptação ao meio por intermédio da aprendizagem permanente” (IBID, p. 54).

Nesse sentido, o lema “aprender a aprender”, como destaca Duarte (IBID, p. 44-45), cumpre a função de articulador entre os objetivos educacionais que se quer atingir e o contexto ideológico construído pelo capitalismo contemporâneo. Assim, o papel desempenhado pela educação é o de preparar os trabalhadores afinados com as novas exigências.

Para atender tal objetivo o lema “aprender a aprender” é desdobrado, no relatório em análise, nos quatro pilares: Aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos, e finalmente, aprender a ser. Defende-se uma concepção de educação em perfeita harmonia com a noção ideológica exigida pelas novas determinações do processo de dominação burguesa<sup>6</sup>.

O conceito de educação ao longo de toda vida aparece, pois, como uma das chaves de acesso ao século XXI. [...]. Vem dar resposta ao desafio de um mundo em rápida transformação, mas não constitui uma conclusão inovadora, uma vez que já anteriores relatórios sobre a educação chamaram a atenção para esta necessidade de retorno à escola, a fim de se estar preparado para acompanhar a inovação, tanto na vida privada como na vida profissional. É uma exigência que continua válida e que adquiriu mais razão de ser. E só ficará satisfeita quando todos aprendemos a aprender (DELORS, op. cit., p. 19).

Nesse sentido, não se pode deixar de destacar a instigante e profunda discussão empreendida por Ramos (2001) sobre as

---

6 É importante assinalar que diversos estudos com o intuito de evidenciar alguns aspectos da relação entre estes quatro pilares e o projeto hegemônico de dominação burguesa já foram feitos, dentre eles, citamos: Ramos (2001), Duarte (2001) e Santos (2005).

conseqüências das ações no que se refere às orientações didático-pedagógicas das disciplinas escolares de uma forma geral, construídas pós 19907, que ao se redefinirem para conformar o cidadão/trabalhador à nova sociabilidade, materializam, por exemplo, a “pedagogia das competências”.

Para autora, “Pedagogia das competências” é

[...] a forma pela qual a educação se reconstitui, na contemporaneidade, sua função integradora dos sujeitos às relações sociais de produção reconfiguradas no plano econômico – pela reestruturação produtiva –, no plano político – pelo neoliberalismo – e no plano cultural pela pós-modernidade. Dito de outra forma, a pedagogia das competências é na contemporaneidade, a pedagogia da Sociedade do conhecimento, da Sociedade Pós-industrial ou da Sociedade Pós-Moderna (IBID, p. 273).

Um exemplo emblemático de tal influência pode ser verificado na atual Proposta Curricular de Educação (2005)<sup>8</sup>, da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (MG), que ao incorporar a perspectiva de Educação contida no Relatório para a UNESCO, da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI (1998), acaba dando sua contribuição para a perpetuação da ideologia dominante.

---

7 Embora a implementação da política neoliberal já tivesse começado anteriormente, demos o recorte a partir de 1990 por entendermos que a reforma educacional começa a ganhar materialidade no Brasil com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394/96 (LDB) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's).

8 Logo em suas primeiras páginas do documento supracitado fica explícita a influência das Orientações da UNESCO na diretriz dada para a Rede do Estado de Minas Gerais. “Discutir (...) à luz da proposta da UNESCO para a educação no século XXI, nos permitiu redimensionar suas finalidades a partir de quatro pilares: aprender a conhecer e a perceber; aprender a conviver; aprender a viver; aprender a ser” (Proposta Curricular, 2005: p. 12).

Um outro ponto de inflexão, de nossa análise, é o que diz respeito ao PEA. Quase tão antigo como a própria UNESCO, ele foi criado em 1953 para estender os objetivos dessa organização mundial, no pós-guerra, ao campo da Educação. É um braço fundamental nesse trabalho, pois o PEA parte de um entendimento simples: a guerra nasce na mente dos homens e é lá que deve ser combatida.

Como consta no próprio site da UNESCO no Brasil (2009),

[...] o Programa de Escolas Associadas da UNESCO (PEA) constitui uma rede mundial que compreende quase 8 mil estabelecimentos escolares em mais de 176 países. O Programa tem a missão de promover os valores da UNESCO com vistas à construção de um ideal de paz e à elevação dos padrões da qualidade da educação. Trata-se, portanto, de um programa interdisciplinar que procura enfatizar as preocupações mundiais e o papel do sistema das Nações Unidas para o advento de sociedades sustentáveis que respeitem os direitos humanos e valorizem a diversidade de culturas.

Shultz e Guimaraes-Iosif (2009, p. 4), através de uma pesquisa<sup>9</sup> que teve como objetivo “investigar o impacto social e educacional de se tornar uma escola associada da UNESCO no Brasil<sup>10</sup> e que tipo de cidadão essa escola pretende educar”, nos dá uma excelente pista sobre as intenções da UNESCO quanto a este programa na atualidade. Como consta no documento (ibid: p. 3),

---

9 Como consta no próprio relatório de pesquisa, tal foi financiada pela Universidade de Alberta, Canadá e contou com a colaboração da Coordenação Nacional e Regional das Escolas PEA. Trata-se de um estudo comparativo entre escolas associadas no Brasil (São Paulo e Distrito Federal) e no Canadá (Alberta e Manitoba).

10 No Brasil são 274 escolas que integram tal Programa (UNESCO, 2009).

Os objetivos do Programa se expandiram nas últimas décadas no intuito de atender às novas demandas da escola e da sociedade em tempos de globalização neoliberal e aprofundamento de problemas globais, tais como desigualdade social, degradação do meio ambiente, exclusão, racismo, fome, desemprego e analfabetismo. Atualmente, o PEA tem como meta fundamental encorajar as escolas associadas a oferecer um tipo de educação de qualidade que promova inclusão e justiça social e eduque cidadãos responsáveis e conscientes de seu papel tanto na comunidade local como global. Essa educação de qualidade se baseia essencialmente nos quatro pilares de educação da UNESCO (DELLORS, 1996): aprender a ser, aprender a aprender, aprender a fazer e aprender a conviver juntos<sup>11</sup> (Grifo nosso).

Como se pode perceber, a apologia aos ditames das novas exigências é clara, em nenhum momento é questionado o sistema capitalista. É possível fazer uma reforma educacional profunda sem considerar uma mediação dialética com a política e a economia? No nosso ponto de vista não, pois o principal desafio que se coloca, para aqueles que vislumbram um rompimento com a sociedade capitalista, “é a necessidade de modificar, de uma forma duradoura, o modo de internalização historicamente prevalecente. Romper a lógica do capital no âmbito da educação é absolutamente inconcebível sem isso”. (MÉSZÁROS, 2005, p. 53, grifos no original).

Segundo aponta a própria UNESCO, as escolas brasileiras têm, felizmente, conseguido fortalecer os vínculos cooperativos estabelecidos entre si e com outras instituições de ensino no

---

11 Ramos (2001) e Santos (2005) trazem para o debate alguns aspectos da relação entre estes quatro pilares e o projeto de dominação burguesa atual.

exterior, compartilhando suas práticas de sucesso e o ideal da Educação para a Paz (UNESCO, 2009).

Apoiando-nos nas palavras de Mészáros (2005, p. 55), o que se percebe é a educação formal agindo “como um cão-de-guarda ex-officio e autoritário para induzir um conformismo generalizado em determinados modos de internalização, de forma a subordiná-los às exigências da ordem estabelecida” (grifos do original).

Além disso, elas se comprometem em promover os ideais da UNESCO, implementando projetos que pretendem preparar as crianças e os jovens para que possam enfrentar, efetivamente, os desafios de um mundo cada vez mais complexo e interdependente. (REVISTA PEA-UNESCO, 2010).

## CONCLUSÃO

Em comunhão com a Martins (In: DUARTE, op. cit., p. 65), Saviani (2004) e Duarte (2001), entendemos que a função social da escola é a socialização do saber historicamente produzido tendo em vista a emancipação do sujeito, como ressalta Martins (In: DUARTE, op. cit., p. 66):

[...] a máxima humanização dos indivíduos pressupõe a apropriação de elevação acima da vida cotidiana, pressupõe um processo em direção ao humano genérico. É claro que a referida elevação não é tarefa exclusiva da instituição escolar; porém para sua efetivação, a escola desempenha um papel insubstituível, do qual nenhum título pode-se abrir mão.

É com esse entendimento que utilizamos a obra de Mészáros (2005, p. 45) como uma importante referência para o debate. “Uma das funções principais da educação formal [...] é produzir tanta conformidade ou “consenso” (p. 45). Mais adiante

ele acrescenta: “é por isso que, também no âmbito educacional, as soluções não podem ser formais; elas devem ser essenciais. Em outras palavras, elas devem abarcar a totalidade das práticas educacionais da sociedade estabelecida”.

Se, por um lado, é verdade que o processo de dominação burguesa na contemporaneidade trouxe novas determinações para a sociedade, por outro, diversos autores têm buscado entender tais determinações de forma aprofundada para nos dar pistas para o enfrentamento das questões de fundo que permeiam o debate. A tarefa que nos cabe, enquanto intelectuais orgânicos revolucionários, é construir uma nova ordem intelectual e moral, ou seja, outro tipo de sociedade que seja pautada por valores universais.

É necessário, avançarmos no sentido da sistematização de uma proposta de educação que vislumbre um horizonte “para além do capital<sup>12</sup>”. A luta deve se dar no sentido de contribuir para que, cada vez mais, um número maior de indivíduos se aproprie do saber científico, filosófico e artístico, de tal maneira que esse saber torne-se uma mediação na construção de uma prática social de luta contra o capitalismo, uma prática social de resistências às brutais formas de alienação hoje existentes.

Caso contrário, “qualquer tentativa de realização de ações educativas não passará de voluntarismo ingênuo e correrá o sério risco de servir, sem o saber nem o desejar, para a legitimação de políticas educacionais alinhadas com o projeto político e econômico neoliberal (...)” (DUARTE, 2001, p. 283).

---

12 Tema de uma profícua obra de Mészáros que ilustra de uma forma brilhante a necessidade de buscarmos uma sociedade para além do capital editada pela Boitempo em 2002.

## REFERÊNCIAS

DUARTE, Newton. Vigotski e o “aprender a aprender”: crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

MINAS GERAIS, Proposta Curricular de Educação Física. Educação Básica – Série Cadernos Pedagógicos. Minas Gerais: Secretaria de Estado de Educação, 2005.

GRAMSCI, Antônio. Cadernos do cárcere. v. 2. Os intelectuais. O Princípio educativo. Jornalismo. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. Cadernos do cárcere. v. 3. Maquiavel, notas sobre o estado e a política. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DELORS, Jacques (org.). Educação: um tesouro a descobrir – Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez/Brasília, DF, 1998.

MARTINS, Lígia Márcia. Da formação humana em Marx à crítica da pedagogia das competências. In DUARTE, Newton (org.). Crítica ao fetichismo da individualidade. Campinas, SP: Autores associados, 2004. p. 53-73.

MÉSZAROS, István. A Educação para além do Capital. São Paulo: Boitempo, 2005.

NEVES, Lucia M. W. (org.) A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

RAMOS, Marise Nogueira. A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação? 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2001b.

REVISTA PEA-UNESCO. São Paulo: Ano 2 – Número 2 – Fevereiro de 2010.

SANTOS, Marcelo Silva dos. Reordenamento do mundo do trabalho e pedagogia das competências: implicações para a Educação Física Escolar. Dissertação de mestrado (Mestrado em Educação) Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2005.

SAVIANI, Demerval. Perspectiva Marxiana do problema subjetividade-intersubjetividade. In DUARTE, Newton (org.). Crítica ao Fetichismo da individualidade. Campinas, SP: Autores associados, 2004. p. 21-52.

\_\_\_\_\_. O trabalho como principio educativo frente às novas tecnologias. In Ferreti, Celso João et al. (org.). Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. p. 151-168.

SEMERARO, Giovanni. Intelectuais “orgânicos” em tempos de Pós-modernidade. Cad. Cedes, Campinas, vol. 26, n. 70, p. 373-391, set./dez., 2006.

SHULTZ, Lynette; GUIMARAES-IOSIF, Ranilce. O impacto de se tornar uma escola associada da UNESCO (PEA) no Brasil. University of Alberta, Edmonton, Canadá. Novembro, 2009. UNESCO. Escolas Associadas. Disponível em <http://www.brasilia.unesco.org/areas/educacao/institucional/projetos>>. Acesso em: 11 de SETEMBRO de 2009.

# Plano Nacional de Educação: análise sobre o acesso ao ensino superior brasileiro

Bruno Lima Patrício dos Santos

## INTRODUÇÃO

Publicado no Diário Oficial da União em janeiro de 2001 e instituído pela Lei 10.172/2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) tinha por normativa a contemplação do Art. 214 da Constituição Federal e do Art. 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Tal aparato legislativo imputava ao PNE a missão de conduzir o poder público à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988); além de estabelecer como responsabilidade da União as funções de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios” (BRASIL, 1996).

O PNE foi estipulado como um projeto de médio prazo – plano decenal –, cujos objetivos centravam-se na democratização e qualificação da educação brasileira em todos os seus níveis e segmentos. Sua proposta inicial apresentava um caráter amplamente descentralizado, de maneira que o desenvolvimento da educação nacional fosse regido pela articulação entre a União, os Estados subnacionais, Municípios e Distrito Federal, prevendo

ainda a participação efetiva da sociedade tanto na elaboração dos planos quanto no acompanhamento de sua efetivação.

Como se trata de um “Plano”, não foi incorporado ao seu conteúdo medidas de cunho interventivo. Sua proposta se resumia em traçar as diretrizes e metas gerais, para que as diversas instâncias governamentais pudessem elaborar e operacionalizar suas próprias políticas educacionais, buscando adequá-las às realidades e necessidades específicas de cada logradouro do país.

Sobre as especificidades da educação superior, o PNE, ancorado no preceito de desenvolvimento nacional, apresentou 35 objetivos e metas, vislumbrando mediar às pendências deste nível educacional, das quais se destacam a autonomia das universidades públicas, a política de financiamento das universidades federais, a reposição do quadro de professores e funcionários, a política de assistência estudantil e a política de ampliação do acesso ao ensino superior.

Destarte, tendo em vista que o prazo de vigência do PNE termina neste ano de 2010, o objetivo deste trabalho é analisar os mecanismos utilizados pelo governo federal para contemplar as metas difundidas pelo PNE relativas à política de ampliação do acesso ao ensino superior.

Neste setor, duas projeções ganham relevos especiais: (1) “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”; (2) “ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior” (BRASIL, 2001).

É importante destacar que o tempo de vigor do PNE abarca três gestões presidenciais: uma com Fernando Henrique Cardoso (2 anos) e duas com Luiz Inácio Lula da Silva (8 anos). Sendo assim, o trabalho foi dividido em duas partes.

Na primeira, buscou-se identificar e analisar as principais medidas promovidas pelo governo FHC, bem como seus resultados, para que possamos obter um maior grau de clareza sobre o legado e/ou os déficits deixados para o governo seguinte.

Num segundo momento, buscou-se também identificar e a analisar as ações desenvolvidas pelo governo Lula da Silva em face às metas e objetivos supracitados.

No decorrer das argumentações, manteve-se constantemente um caráter crítico mediante as ações governamentais, de modo a ressaltar os valores, muitas vezes implícitos, das propostas apresentadas, da mesma maneira que se procurou problematizar seus impactos no cenário nacional.

O Governo FHC e as propostas do PNE relativas à Política de Ampliação do Acesso ao Ensino Superior.

A primeira ação do governo FHC em relação ao PNE foram os vetos. O Governo Federal vetou uma série de propostas, que inviabilizou qualquer mudança realmente significativa na política educacional do país, principalmente nas questões que dizem respeito à responsabilidade do Estado com o financiamento, desenvolvimento e manutenção da educação superior pública.

Vetou a proposta de ampliar o quantitativo de vagas no setor público para 40% do total de vagas. Esta medida deixou claro que o governo não tinha a pretensão de investir na educação superior pública.

Em contrapartida, elaborou-se uma série de medidas que claramente impulsionava a privatização do ensino superior brasileiro, tanto através do incentivo ao crescimento do setor privado, quanto no interior das instituições públicas, tentando modificar o funcionamento gerencial das universidades públicas, de maneira que elas pudessem operacionalizar suas atividades por via de uma administração empresarial.

O ex-ministro da educação, Paulo Renato de Souza, defendia a ideia de que os problemas das universidades públicas brasileiras eram mais uma questão de natureza técnica e gerencial do que de ordem orçamentária e investimento governamental. Balizado por estas diretrizes, a primeira grande investida do governo FHC para adequar as universidades à dinâmica de mercado foi através da Reforma do Estado, comandada pelo ex-ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) Carlos Bresser Pereira.

No plano teórico-ideológico, Bresser Pereira apostou demasiadamente na dinâmica de mercado como potencial provedor do bem-estar. Para Bresser Pereira, a proposta de rearranjo das funções do Estado tem a pretensão de fazer com que ele possa – em um novo ciclo – voltar a complementar e corrigir efetivamente as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele prevalecente no ciclo anterior (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 9). Na proposta de Reforma, as universidades foram inseridas no *setor de atividades não exclusivo ou competitivo do Estado*<sup>1</sup>.

Para subsidiar os serviços não-exclusivos do Estado, o Plano Diretor prevê a criação das denominadas – organizações sociais, cuja funcionalidade seja controlada de forma mista pelo Estado, mercado e sociedade. Em termos mais concretos, os serviços não-exclusivos do Estado mais relevantes são as Universidades, as

---

1 Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros.

escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. Não se trata apenas de uma modificação semântica.

Ao transformar tais instituições em organizações sociais, a idéia central consiste em fazer com que elas celebrem contratos de gestão com o Poder Executivo, contando com a autorização do Parlamento para participar do orçamento público (Idem). Em outras palavras, “as organizações sociais são fundações de direito privado que estabelecem com o poder executivo (federal, estadual ou municipal) contratos de gestão, com aprovação do poder legislativo” (PINHEIRO, 2004, p.107).

Todavia, as reações da comunidade acadêmica e das organizações sindicais fizeram o governo FHC recuar na proposta. Todavia, em toda sua gestão, FHC praticamente estagnou o investimento para a expansão de manutenção das universidades públicas.

Foi crescente neste período o atrelamento das universidades com a iniciativa privada para subsidiar suas pesquisas, além da criação de uma série de cursos de especialização e pós-graduação que cobram taxas aos usuários. Ou seja, as universidades, por falta de investimento público, foram impelidas a criar um sistema empresarial para fomentar boa parte de suas atividades.

Para o setor privado, a tática do governo foi flexibilizar a rede legislativa para que houvesse maior viabilidade de ampliar seus índices de crescimento, inclusive fazendo-se uso da isenção ou alívio tributário. Uma das principais medidas foi a criação dos Centros Universitários. Este tipo de instituição goza de autonomia, igualmente às universidades, para a criação de novos cursos e ampliação de suas vagas, sem a necessidade de passar uma prévia avaliação de aferição dos seus índices de qualidade. Esse foi um grande negócio para as instituições privadas de ensino superior, dos 84 Centros Universitários criados no governo FHC, 81 são de natureza privada.

A criação do Fundo de Investimento no Ensino Superior (FIES) foi outro ponto estratégico do governo FHC. O programa prevê o financiamento do estudante em instituições privadas, de modo que, ao terminar o curso, o aluno terá que reembolsar o governo por este custo.

Tal iniciativa foi de grande valia para as instituições, privadas, pois, ela praticamente garante um índice médio de seus índices de lucros, uma vez que boa parte das instituições privadas sofreu com a inadimplência dos estudantes, tendo em vista a redução do poder econômico da classe média naquele período (FERNANDES, 2002).

Para se apreender uma ideia básica do surto privatista na educação superior brasileira, dentre 1993 e 2003 – um ano antes e após a passagem de FHC na Presidência da República – o número de matrículas das instituições públicas cresceu 163% (de 171.637 vagas em 1993 para 281.163 em 2003). O crescimento do setor privado foi incomparavelmente maior, com um crescimento percentual de 456,6% (em termos absolutos, significa que de 1993 para 2003 o aumento foi de 377.051 para 1.721.520 vagas).

Ao final do Governo FHC, os índices de privatização estavam num patamar significativamente elevado. Apenas 11,1% das instituições de ensino superior eram de natureza pública; o percentual de jovens – 18-24 anos – matriculados no ensino superior foi de 9 para 11%.

## **O GOVERNO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA**

Com o governo Lula, a reforma universitária foi um tema colocado na ordem do dia logo no primeiro ano de mandato presidencial de Lula da Silva, com Cristovam Buarque ocupando o cargo de Ministro da Educação. Nesta reforma, deu-se bastante

ênfase à busca de contemplar os objetivos do PNE. Todos, irremediavelmente, sabiam que a tarefa assumida pelo atual Governo Federal não seria nada fácil.

O Censo Demográfico Brasileiro de 2000 registrava que a população no país era de aproximadamente cento e setenta milhões de pessoas<sup>2</sup>, das quais mais de vinte e três milhões (23.378.831 em termos absolutos) se encontram na faixa etária supracitada. Isso significa dizer que, para atingir este índice de 30% deste público-alvo, o Governo Federal teria que alcançar algo em torno de sete milhões de vagas na rede de ensino superior.

Para se ter uma noção mais clara sobre tamanho desafio, os cursos de ensino superior brasileiros no ano de 2002 – último ano de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República – atingiram um quantitativo inferior a dois milhões, mais precisamente 1.773.087, de estudantes matriculados nas instituições públicas e privadas de ensino superior. Supondo que o Governo Federal alcançasse esta marca de sete milhões de vagas, sem levar em consideração o crescimento populacional (caracterizado nas taxas de natalidade e mortalidade) e a alteração do número de pessoas que entrariam e sairiam desta faixa de classificação etária.

Para atingir a proporção percentual prometida, seria necessário alcançar um sistema público de ensino superior com mais de dois milhões e oitocentos mil estudantes; sendo que, em 2002, este quantitativo era de pouco menos de trezentos mil estudantes, divididos em instituições de ensino superior federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2008).

É possível notar que, em termos de promessas, o governo Lula se propôs não apenas a reparar as intempéries provocadas

---

2 Para ser mais preciso, o Censo de 2000 registra o quantitativo de 169.799.170 pessoas residentes no país.

pelo governo que o antecedeu, mas de reconstituir um ‘novo’ sistema de educação superior que venha ultrapassar praticamente todos os índices que toda história da educação superior brasileira, desde sua criação, acumulou até então.

A reforma universitária tem como foco praticamente todos os campos inerentes à política de educação superior: financiamento, avaliação, autonomia, assistência estudantil, política de acesso, de pesquisa, dentre outras.

Em relação ao acesso, o governo investiu em duas frentes: ampliar o setor público e subsidiar o setor privado. Na primeira, além de criar novas universidades federais, criou-se o Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e investiu na educação a distância. Para o setor privado, criou-se o Programa Universidade para Todos (ProUNI), ampliou as taxas de isenção fiscal e reformulou as regras do crédito educativo.

A educação a distância entrou na pauta do conjunto de propostas integradas às ações do Governo Federal na condução da reforma universitária. Em meio a vários outros mecanismos estratégicos, naquele que toca neste ponto em específico, há uma recomendação ao Ministério da Educação para inserir algumas questões fundamentais para o futuro da universidade.

Os novos métodos de ensino e convivência universitária, incluindo a universidade aberta e todas as formas de ensino a distância, os reconhecimentos internacionais de saber, os riscos da mercantilização do ensino superior, a formação permanente e a validade dos diplomas (BRASIL/GTI, 2003).

Nos primeiros anos do governo Lula, é possível detectar o quanto foi explosivo o crescimento da educação a distância. Em 2002, um ano antes de Lula assumir a presidência, existiam

25 instituições que ofereciam ensino a distância; em 2008, esse número saltou para 115.

Desde 2004, esses números não pararam de crescer; ou seja, ‘um grande negócio’ foi investir na educação a distância. Em síntese, levando em consideração o espaço temporal apresentado na tabela, o quantitativo de instituições expandiu 460%; o número de cursos cresceu aproximadamente 1.406,5%; o número de inscritos foi próximo de 2.386,3%, sobre o número de vagas. Esse aumento corresponde mais ou menos a 6.968,2%.

Os dados certamente são bem expressivos e demonstram de fato que a educação a distância, no governo Lula da Silva, ocupa uma função estrutural no tocante à reforma da educação superior, sobretudo na política de ampliação do acesso. Todavia, ainda se pautando no desenho quantitativo que se formou neste processo, é facilmente identificável que o gigantesco salto da educação a distância se estabeleceu por via da privatização.

Esta guinada privatista da educação a distância muito tem a ver com o incentivo governamental. A educação a distância, sem qualquer respingo de dúvida, tornou-se um dos carros-chefe do Governo Federal em seu projeto arquitetônico de ampliação do acesso à educação: não apenas no ensino superior.

O Decreto 5622/2005 estendeu a educação a distância para praticamente todos os níveis de ensino – o que sinaliza que as questões que envolvem a educação a distância podem ser mais profundas que as destacadas no presente trabalho: o que exigiria um estudo específico sobre o papel que a educação a distância – na forma de tecnologia educacional – vem assumindo nos diversos segmentos da educação (formal e profissional).

Outra frente de ação do governo foi a de conciliar a expansão com a responsabilidade social. Além de fazer uso de políticas já iniciadas no governo FHC, implementou-se algumas outras medidas que são aparatos estratégicos para alcançá-los.

Sobre a democratização do acesso, os dois programas de maior envergadura são o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni).

Ambos estão contemplados na ação do governo em possibilitar que estudantes das classes populares ingressem no ensino superior privado. O FIES funciona através de crédito educativo concedido diretamente ao estudante para custear seus estudos; já o ProUni estabelece que as instituições beneficiadas por isenções fiscais passem a conceder bolsas de estudos de caráter total ou parcial, dependendo da renda familiar.

Embora o governo Lula argumente que sua missão principal não é apenas ampliar a educação superior, mas associá-la a um programa de justiça social, o fato é que a soma dessas políticas também tem um desfecho muito interessante aos empresários da educação superior.

Sua taxa de lucratividade passa a ser garantida não apenas mediante a necessidade de ampliação do número de estudantes em sua rede, mas também pelo significativo alívio fiscal garantidos pela aderência a tais programas. Além do mais, por outro lado, estes programas acabam se tornando um negócio fundamental para aquelas universidades que estão no vermelho, visto que a inadimplência dos estudantes de universidades privadas é enorme.

Sobre a ampliação de setor público, o Reuni é reconhecido como o principal projeto (MEC, 2007). Na verdade o Reuni é o *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*, posto em vigor através do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Segundo o documento, sua missão é a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento. Além disso, visa-se dobrar o número de estudantes nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Contudo, quando o Governo Federal outorgou o decreto supracitado não previu o antagonismo que geraria dentro das universidades federais. Nos dias atuais, o tema que mais estimula as reações estudantis e docentes no panorama são as diretrizes do Reuni. As justificativas mais plausíveis às movimentações contra o programa é o processo de massificação das universidades federais.

Massificação não por conta da ampliação de vagas nas universidades federais, mas sim devido às condições oferecidas pelo governo para que esta seja efetivada. Em primeiro lugar, pretende-se ampliar a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito.

Hoje, essa relação é de 12 estudantes para cada docente. Isso faz com que se amplie o número de vagas sem necessariamente o acompanhamento devido de reposição do quadro de professores tão prejudicado nas últimas décadas. Uma segunda questão é que as universidades devem dobrar seu quantitativo de alunos num período de cinco anos, porém a verba adicional para esta implementação é de apenas 20% da verba recebida hoje.

Todavia, este percentual deve ser repassado gradualmente no decorrer desses cinco anos. Com todas as críticas que podemos realizar a este programa, é interessante acentuar também que a efetivação desse programa está projetada para a próxima gestão presidencial – não existe nem um compromisso do Governo Federal em pô-lo de fato em concretude, uma vez que este projeto requer um compromisso de continuidade em seu gerenciamento.

## CONCLUSÃO

De tudo que vimos até aqui, chega-se à conclusão de que a política de ampliação do acesso ao ensino superior traçada pelo Plano Nacional de Educação ficou muito distante das expectativas,

tanto no âmbito quantitativo, quanto no qualitativo. Embora todos os discursos oficiais defendam o crescimento e fortalecimento do setor público, o comportamento da expansão do ensino superior até o momento apresenta um ascendente índice de privatização, o que comprometeu fatalmente qualquer possibilidade de fazer com que 40% do contingente discentes gozassem do direito de realizar seus estudos em uma instituição pública de ensino superior.

Como visto no decorrer do trabalho, estas metas foram estipuladas pelo Plano Nacional de Educação de 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando este vetou a meta de 40% do corpo estudantil na rede pública de ensino superior. A equipe que trabalhou com Lula reviu estas questões e assumiu com vultosas e constantes (re)afirmações esse compromisso.

Mas, de qualquer modo, o cálculo é simples: o sucesso ou insucesso destas metas passaria por três gestões presidenciais. Como o governo FHC durou apenas dois anos, após a divulgação do PNE no diário Oficial da União – em janeiro de 2001 –, o governo Lula da Silva foi quem teve a maior parte do tempo, oito anos, para articular e efetivar este compromisso.

Nas universidades públicas, os sintomas expansionistas da privatização também não passaram imunes. Primeiro por conta de uma arrumação legislativa amplamente profícua para alocação de capital privado nestas instituições – através das parcerias público-privadas e das políticas de inovação tecnológica –, estabelecendo um patamar mais aprofundado de participação das universidades públicas nos projetos econômicos e societários da burguesia.

Além disso, pela impressão de uma lógica administrativa empresarial, em boa parte, das atividades realizadas pelas universidades públicas que, através das sucessivas regulamentações das fundações de apoio (de natureza privada) e da ampla abertura de cursos pagos, engendram uma racionalidade mercantil à relação entre as universidades e seus usuários, de modo

que a ampliação de verbas através da captação de recursos financeiros passa a determinar grande parte de seu funcionamento ordinário.

Tais fatores são facetas de uma política estrutural que, sintonizada às necessidades da atual fase do modo de produção vigente, atribuem novas dinâmicas interativas entre o Estado e as instituições de ensino superior com grandes destaques às universidades públicas.

O Estado, a passos largos, vem se afastando de suas responsabilidades inalienáveis de prover os recursos necessários – de diversas naturezas: financeiros, humanos, patrimoniais, etc. – como aparato garantidor do pleno funcionamento dessas instituições. Este debate já vem sendo travado há décadas e o que tem predominado neste período é a insuficiência de recursos do poder público para o funcionamento regular das universidades públicas.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1994. v. 1.

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

\_\_\_\_\_. Grupo de trabalho interministerial. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira**. Brasília: [s.n.], 15 de dezembro de 2003.

\_\_\_\_\_. MEC/INEP. **Censo educacional superior 2003**, resumo técnico. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. MEC/INEP. **Censo educacional superior 2004**, resumo técnico. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. MEC/INEP. **Censo educacional superior 2008**, resumo técnico. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. SeSu/MEC & UNESCO. **Seminário universidade: por que e como reformar?** Brasília: 6-7 agosto de 2003. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>

\_\_\_\_\_. MEC. **Plano de desenvolvimento da educação**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. MEC. **Plano de nacional da educação**. Brasília, 2001.

BUARQUE, Cristóvam. **A universidade numa encruzilhada**. Conferência Mundial de Educação Superior +5, UNESCO: Paris, 23-25 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>

CHAUÍ, Marilena. A Universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hélgio (org.), **Universidade em Ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, 3ª ed., 1999.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.

CUNHA, Luiz A. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteiras em movimento. In: TRINDADE, Hélgio. (org.), **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, 3ª ed., 1999.

LEHER, Roberto. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, Pablo (org.), **Universidade na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001.

PINHEIRO, Luiz Humberto. **Universidade dilacerada: tragédia ou revolta? Tempo de reforma neoliberal**. Salvador: L. U. Pinheiro, 2004.

# Trabalho em Equipe e o Programa Saúde da Família: lócus da interdisciplinaridade?

Rafael Nicolau Carvalho

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as políticas públicas brasileiras vêm passando por profundas transformações decorrentes de acontecimentos de ordem social, política e econômica mais amplas. A saúde, mas especificamente, têm vivenciado um processo de profundas mudanças no tocante às práticas sanitárias, expresso pelo debate entre projetos societários distintos para o setor. Disputa essa, que se conformou com os desdobramentos do Movimento de Reforma Sanitária, em 1986, consubstanciados na Carta Constituinte de 1988, e a reestruturação das Políticas de Saúde na década seguinte.

A década de 1990 é marcada pela introdução de uma série de mudanças significativas no desenho organizacional da política de saúde brasileira, dentre elas a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e seus dispositivos legais, expressos nas leis 8.080/90 e 8.142/90, suas normativas NOB/93 e a NOB/96. Se configurando assim, em 1994, o Programa Saúde da Família (PSF) apresentado pelo Governo Federal como eixo estruturante da atenção básica capaz de alavancar mudanças no modelo curativista vigente.

Vale destacar nesse contexto, que a reorganização da Política de Saúde evidenciou em linhas gerais o aprofundamento do processo de descentralização em direção aos municípios, concretizando assim, o novo pacto federativo definido pela Constituição Federal que resultou transformações quanto à transferência da capacidade decisória, funções e recursos para os estados e principalmente para os municípios, elevados a categoria de entes federados.

Nesse contexto e partindo dessa premissa, o PSF se estrutura como estratégia prioritária para estruturação dos sistemas municipais de saúde, com objetivo de reorientar o modelo de atenção, servindo muitas vezes como atrativo para efetivar a municipalização da saúde, e imprimir uma nova dinâmica dos serviços e ações de saúde (BRASIL/Ministério da Saúde, 1998).

No conjunto dessas mudanças, nos últimos anos, vários estudiosos têm se dedicado a desvendar as múltiplas vertentes de estruturação do PSF, abordando entre outros aspectos, sua dimensão política, como estratégia de reorganização dos sistemas locais de saúde propiciada pela descentralização; sua dimensão administrativa, com adoção de novos modelos gerenciais como base no planejamento estratégico, controle, avaliação e monitoramento de indicadores de saúde; sua dimensão pedagógico-educativa, criando novas formas de relações de trabalho, com base no novo modelo de assistência que se desenha e que prioriza o trabalho em equipe, interdisciplinar, intersetorial e com participação popular.

Porém, a experiência do PSF tem mostrado que muito desses aspectos têm sido dosados de forma não equilibrada, sendo muitas vezes, um mais valorizado do que outro, destoando à estratégia do programa tornando-o muito burocratizado e distante das reais necessidades da população usuária.

Assim, destacamos que as experiências de implantação e trabalho no PSF são as mais diversificadas, marcadas por contextos distintos, que muitas vezes não expressam o modelo de atenção almejado, como bem expressa Monnerat et al (2006),

No entanto, é forçoso reconhecer que a implementação do programa se deu em meio a uma variedade de contextos marcados pelas profundas desigualdades sociais, econômicas e regionais que moldam a realidade brasileira, forjando um cenário complexo e heterogêneo e abrindo espaço para as mais diversificadas experiências de implantação do PSF (MONNERAT et al; 2006, p. 98).

Esboça também quais fatores são favoráveis e essa heterogeneidade:

Diversos trabalhos empíricos demonstram a heterogeneidade de experiências que se devem a algumas variáveis, tais como: capacidade de articulação de atores relevantes nas áreas setoriais, capacidade técnica e política dos estados e municípios para levarem adiante o processo de implementação de políticas, dentre muitas outras questões (Op cit, 2006, p. 99).

Essa diversidade perpassa várias dimensões (político-econômicas, sócio-históricas e culturais) que moldam de forma peculiar a forma como se dá o trabalho e as relações estabelecidas entre o modelo de atenção almejado, que busca efetivar uma nova lógica com base na promoção da saúde e na interdisciplinaridade e as práticas até então vigentes e persistentes dentro do PSF. Neste sentido, é mister indicar o hiato entre a proposta original do Programa e o que vem sendo efetivado, além da necessária reavaliação desses serviços e dos moldes como os processos de trabalho vêm sendo organizados.

Queremos aqui demonstrar que essa diversidade de fatores que perpassa por varias dimensões, as quais nos referimos, molda de forma bastante peculiar como se dá o trabalho e as relações estabelecidas entre o modelo de atenção almejado, que busca efetivar uma nova lógica com base na interdisciplinaridade e as práticas até então vigentes e persistentes dentro do PSF.

A proposta desse artigo é discutir essa dimensão tão particular, que se expressa no cotidiano de diversos profissionais que trabalham na execução, implementação e organização do Programa Saúde da Família.

Desta feita o trabalho em saúde tem sido objeto de vários autores de modo a repensar o arcabouço da formação e educação dos profissionais de saúde. Essas reflexões vêm influenciando e motivando a organização de novas estratégias de educação, em destaque, a educação permanente, os polos de formação profissional em saúde e as propostas de Educação a Distancia (EAD).

## **O TRABALHO EM SAÚDE E O TRABALHO EM EQUIPE NO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA**

Desde a institucionalização dos serviços de saúde, o processo de trabalho nesse setor era desenvolvido no ambiente hospitalar e o conhecimento clínico era centrado no profissional médico que desempenhava tanto funções intelectuais como manuais. No tocante á divisão do trabalho em saúde Pedduzzi (2001, p.107) assinala que:

A prática dos médicos é fundadora da técnica científica moderna na área de saúde e, portanto, núcleo original do qual outros trabalhos especializados derivam. Os trabalhos que se separam ou se agregam

ao trabalho do médico configuram um conjunto diversificado de áreas profissionais, necessárias à implementação da totalidade das ações que podem viabilizar a atenção integral à saúde. No entanto, configuram-se não somente trabalhos diferentes tecnicamente, mas também desiguais quanto a sua valorização social [...]. Isto significa que algumas profissões são superiores a outras, e que há relações de subordinação entre profissionais.

A medicina, enquanto expressão do conhecimento clínico norteou o controle do processo de trabalho através da apropriação do capital científico relacionado à saúde, o que garantiu a hegemonia médica sobre os demais profissionais de saúde, aos quais se atribui valoração desigual e relação hierárquica. E a própria especialização do trabalho médico o torna cada vez mais específico e fragmentado, formando uma cultura de valoração ao particular em detrimento da totalidade.

Tal relação expõe a acentuada divisão do trabalho no modo de produção capitalista, que desapropria o indivíduo da totalidade do seu trabalho, fragmentando-o, como bem expressa Braverman citado por Ribeiro sobre o trabalho em saúde,

[...] um trabalho coletivo institucional, que se desenvolve com as características do trabalho profissional e, também da divisão parcelar ou pormenorizada do trabalho taylorista de organização e gestão do trabalho. O Trabalho é compartimentalizado, cada grupo profissional se organiza e presta parte da assistência de saúde separada dos demais, muitas vezes duplicando esforços até tomando atitudes contraditórias. Os profissionais envolvidos dominam os conhecimentos para o exercício das atividades específicas de sua qualificação profissional (BRAVERMAN, 1981 apud RIBEIRO; 2004, p. 38).

Dessa forma, a proposta do trabalho em equipe, desenhada pelo novo modelo de assistência expresso no Programa Saúde da Família, configura uma estratégia para enfrentar o intenso processo de especialização na área da saúde, embora o conhecimento dominante seja o conhecimento clínico (médico). Esse passa a ser compartilhado com outros conhecimentos/profissões no novo modelo de atenção onde se destaca o trabalho em equipe.

Nesse sentido, Souza e Mourão (2002, p. 33) enfatizam que o “trabalho em equipe é essencial no processo de inversão de modelos de atenção à saúde, no qual a horizontalidade nas relações começa a constituir o cotidiano do trabalho em saúde”.

Mendes (1996) refere-se ao PSF como parte das propostas inovadoras com vistas à formulação de novas práticas de saúde que, como ressaltamos, deve envolver suas múltiplas dimensões. No dizer do autor, essas práticas devem se voltar para o paradigma da produção social da saúde, forjado pelos diversos atores sociais envolvidos no processo e na construção de novos modelos de atenção. O autor sinaliza que o desenvolvimento de ações direcionadas às famílias e à comunidade de forma contínua, que considere esses elementos no processo de construção do cuidado é um caminho na direção desse novo paradigma.

O PSF enfatiza a promoção e a prevenção, não se descurando do aspecto curativo, com alta resolutividade, baixos custos diretos e indiretos (vale destacar que essa relação esconde interesses excluídos do capital) sejam econômicos e sociais, privilegiando a interdisciplinaridade e a intersectorialidade.

A interdisciplinaridade surge nesse contexto como contraponto a hegemonia neoliberal impondo-se a operacionalização de uma ação sistêmica, que se caracteriza pela troca e reconhecimento de um saber coletivo. Nas relações de trabalho, dentro das equipes do PSF, é cimento a ligar as dissociações

existentes no trabalho muitas vezes fragmentado que isola os diferentes profissionais numa prática conservadora.

Contudo, esse novo saber, só encontra campo fecundo na diversidade de categorias profissionais dentro do programa, garantido uma pluralidade de saberes que se comuniquem, se articulem, assumindo as diferentes dimensões do programa.

Nesse sentido, os recursos humanos do PSF devem ser estruturados em novas bases, considerando a complexidade do processo saúde/doença e a necessidade de intervenção integral e multissetorial, o que exige incorporação de novos perfis profissionais para responder de maneira eficaz e satisfatória as demandas e problemas identificados. Para tal, os trabalhadores devem estar engajados na reorganização dos serviços, sendo fundamental o processo de capacitação/formação (PERET, 2001).

De acordo com Farias,

O Programa Saúde da Família traz em seu bojo a necessidade de desconstruir e reconstruir práticas historicamente produzidas. A ruptura do modelo hegemônico de atenção à saúde pressupõe a transformação do modelo de formação dos profissionais dessa área (FARIAS, 2005, p. 34).

Mas para a autora, as instituições de ensino continuam a formar profissionais numa perspectiva de atender às exigências do mercado de trabalho, estando nessa assertiva toda uma lógica neoliberal, em detrimento de uma formação crítica que considere a complexidade do modo de adoecer numa visão mais integral.

Para o Ministério da Saúde (BRASIL, 2003), a formação tradicional em saúde, baseada na organização disciplinar e nas especialidades, resulta numa visão fragmentada dos problemas de saúde que afetam a população, sem abordagem da totalidade e complexidade necessárias a resolução de problemas.

Além disso, formam-se profissionais incapazes de lidar com questões com a dificuldade de adesão ao tratamento, a autonomia no cuidado (tão em voga nos debates sobre atenção em saúde) a educação em saúde, o sofrimento da dor, o enfrentamento das perdas e da morte, o direito das pessoas à saúde e informação ou necessidade de ampliar a autonomia das pessoas.

Considerando isso, o próprio Ministério, em documento norteador, passou a traçar os perfis profissionais adequado ao Programa Saúde da Família,

[...] é preciso que estes tenham o perfil de trabalhar em conjunto de forma articulada, facilidade de lidar com o público, compromisso com questões coletivas e comunitárias, criatividade, percepção das necessidades dos usuários e compromisso com estes usuários, respeitando suas crenças, cultura, etc (BRASIL, 1996, p. 13).

Mas, na prática, essa proposta tem se tornado um constante desafio, uma vez que fazemos parte de uma realidade profundamente influenciada pelo modelo biomédico, e compreendendo que é necessário muito mais do que instrumentos normativos para assegurar tais perfis de profissionais dentro do Programa Saúde da Família.

## **O TRABALHO INTERDISCIPLINAR NO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA: BASES PARA UMA NOVA PRÁTICA**

Apesar de existir um forte consenso em torno das características da Interdisciplinaridade, o conceito é complexo comportando várias interpretações pelos diversos autores que tratam da temática. A produção literária a esse respeito é consensual quando afirma que a interdisciplinaridade indica interação entre várias disciplinas e o grau de maturação desse processo

é configurado pelo nível que essa interação assume, gerando um enriquecimento múltiplo, tal interação seria uma forma de questionar o modelo positivista, que para Demo (1997) foi responsável pela fragmentação do saber. Teixeira e Nunes (2006) afirmam:

A interdisciplinaridade por si só, portanto, é crítica ao modelo de saberes específicos, do saber do “perito”, por estar implícita nela, a concepção de totalidade. Seu objeto de compreensão e intervenção é a realidade social. Isto implica, pois, que o especialista deve estar aberto para ultrapassar seus próprios limites e trabalhar com as contribuições/conteúdos de outras disciplinas. Este movimento provoca a necessidade de constantemente se reavaliar o significado da ciência, do saber, e suas relações de poder. É necessário estabelecer conexões entre tais aspectos, o que exige, para além da formação escolar, acadêmica, técnica, a retomada daquela formação grega, de cidadania, de sujeitos sociais, pois requisita despojamento/compromisso, consciência crítica ao que lhe é dada, ao consumado. E mais além, uma constante mediação entre o particular e o coletivo. (TEIXEIRA e NUNES, p. 123, 2006)

A interdisciplinaridade apresenta-se para as autoras como elemento questionador da própria ciência, dos diversos saberes e das relações de poder entre elas assumindo a perspectiva da totalidade.

Não obstante os obstáculos que precisam ser ultrapassados, a interdisciplinaridade é fundamental na construção de conhecimentos que produzam mudanças nos serviços de saúde. Como bem reforça Minayo (2011), ela não pode ser considerada uma camisa-de-força que pode engessar as pessoas e acomodar interesses, mas sim a possibilidade de oferecer respostas a temas

complexos (como é o caso dos temas que emergem na saúde). No contexto da saúde deve-se atentar para o fato de que é no processo interdisciplinar que se pode exercer um novo olhar, e avançar nos processos cooperativos, integrativos, ultrapassando os limites e hiatos presentes na visão unidimensional.

Tomada no âmbito do PSF, a interdisciplinaridade surge como elemento que vem imprimir/transformar as antigas práticas curativas em ações mais abrangentes de promoção e prevenção em saúde, acionando e articulando os diversos campos de saber expressos nas diferentes categorias que podem vir a integrar a equipe mínima do programa.

É nesse ponto que esse debate provoca muitos questionamento, como bem colocam Teixeira e Nunes:

[...] é o reconhecimento oficial de que a formação dos profissionais que integram a equipe mínima do PSF: médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agente comunitário de saúde e a equipe de saúde bucal (dentista e técnico de higiene dental), não atende ao desafio de mudança do paradigma de atenção á saúde [...]. (2006, p. 118)

A equipe mínima passa a ser constantemente questionada, como não propícia à prática interdisciplinar, manifestando a necessidade de inclusão de outros profissionais para garantir a integralidade das ações.

Conhecedor dessa realidade, o Ministério da Saúde passou a considerar um treinamento “Introdutório” para oferecer aos profissionais conhecimentos básicos sobre a realidade social, práticas interdisciplinares, paradigmas do Programa Saúde da Família propiciando assim, a oportunidade de se aproximarem desses conteúdos não contemplados em suas formações.

Aqui, o debate recai em outro âmbito da formação acadêmica. Na medida em que o Ministério da Saúde reconhece a deficiência da formação dos profissionais de saúde para a prática interdisciplinar e passa a demandar um novo perfil de profissional. Essa nova demanda acaba influenciando as mudanças na formação acadêmica dos profissionais.

Mesmo com um novo conceito de saúde expresso desde o Movimento de Reforma Sanitária, de o Programa Saúde da Família ser reconhecido como elemento estruturante de um novo modelo de assistência à saúde, as formações acadêmicas dos profissionais que compõem a equipe básica não acompanharam com a mesma rapidez essas tendências.

Nesse ponto, acentua-se a necessidade de esclarecer que, tal como a Política de Saúde, a Política Nacional de Educação, na formação dos profissionais de saúde é, na verdade, definida por um projeto de sociedade que expressa as disputas de poder antagônicas entre capital e trabalho, com forte articulação com o pensamento neoliberal fruto das imposições das agências multilaterais.

Assim, num movimento contrário a essa lógica, estrutura-se a criação dos Pólos de Capacitação, Formação e Educação Permanente de Pessoal do Programa Saúde da Família, bem como na crescente demanda emergente por cursos de pós-graduação na área citada, além do mais, os currículos acadêmicos dos cursos de graduação passaram a ser revistos.

Contudo, o que se evidencia na grande produção acadêmica sobre o tema é que as expressões de um cotidiano contraditório, em que a intenção de uma possibilidade de um trabalho coletivo tem dificuldade de transformar-se em gestos, visto que, a formação de sujeitos na sociedade também é contraditória, lenta e conservadora.

Campos (1996) afirma que muito dessas mudanças, também, se deve a postura dos profissionais em romper com as amarras do modelo biomédico, e em abertura para considerar o conhecimento acumulado na prática dos profissionais de saúde e o conhecimento popular acumulado ao longo da história.

Para Teixeira e Nunes (2006), isso exige uma inter-relação e cooperação entre os conhecimentos adquiridos, habilidades e competências, isto é, o fazer profissional baseado na reciprocidade, solidariedade e interdependência disciplinar.

Para as autoras, as instituições formadoras, em geral e na área de saúde, tendem a priorizar uma formação voltada para o mercado de trabalho. Não priorizam uma educação mais abrangente, que forme cidadãos providos de capacidade crítica, que construa e defenda um projeto profissional articulado com um projeto de sociedade e que venha a responder as reais necessidades de saúde da população e em defesa da dignidade humana.

Consideramos que no momento em que uma Política Nacional de Saúde passa a implementar um Programa com a dimensão do PSF e o define como estratégico para reordenamento do sistema está implícita a capacidade dessa condução política de criar mecanismos capazes de efetivar sua implantação, bem como, de revê-lo e refazê-lo em sua processualidade.

Assim a interdisciplinaridade não se encontra como debate central, apenas na ordem das práticas, da formação e orientação dos serviços em saúde, mas adquire viés político, ao ressignificar a reciprocidade e a mutualidade, passa a exigir relações horizontais, capacidade de gestão participativa, mecanismos gerenciais democráticos, intersetorialidade, processos de relações pedagógicas e educativas.

A partir desse debate, entende-se que o modelo de assistência à saúde, identificado com esse paradigma vai exigir uma

prática que tenha a concepção da atenção integral como o máximo e a cidadania como objeto (op. cit, 2006, p. 126).

Práticas estas que necessitam de uma transição entre paradigmas, que se processam de forma lenta e nem sempre gradual, pois se necessita de uma política nacional, macroestrutural que recaia num embate de projetos distintos e correlação de forças dos blocos em disputa pelo poder.

Sobressai-se nessa discussão a referência do modelo de saúde defendido pelo Movimento de Reforma Sanitária e o desafio, mais uma vez, de criar o novo em situação adversa.

## CONCLUSÃO

Obviamente, esse debate não se encerra com os elementos explicitados nesse artigo, pois a interdisciplinaridade promove reflexões sobre diversos temas de ordem política, organizacional, das práticas profissionais, da formação acadêmica, das relações entre os diversos ramos do conhecimento, das inter-relações entre usuários e profissionais, dentre outros.

Porém, deixamos a pergunta: como conectar essas diferentes dimensões para a efetivação de um modelo de assistência que rompa definitivamente com práticas conservadoras e pragmáticas?

Acreditamos que a interdisciplinaridade é uma ferramenta que pode contribuir para o avanço da atenção qualitativa, das práticas gerenciais democráticas e descentralizadas, das satisfações dos usuários, do aumento da capacidade de gestão dos municípios que defendam esse paradigma.

Para isso, é necessário que a equipe se diversifique, inserindo profissionais que tenham em sua formação, conteúdos teórico-metodológicos que possam trazer conhecimentos que

se completam ao clínico, ao epidemiológico, administrativo e ao gerencial.

Entendemos que a interdisciplinaridade não se limita às práticas executadas pelos profissionais das equipes, mas que passem todos os níveis de implantação do programa, no planejamento, na avaliação, no controle e no monitoramento, considerando os elementos qualitativos e plurais.

Essas transformações dependem, como já expomos, da força de vontade dos profissionais, dos projetos societários para o setor saúde, das forças mobilizadoras dos segmentos sociais que possuem capacidade de se apropriar dos espaços reguladores de direitos.

Esse universo de sujeitos sociais representa a ponte para se mediar uma Política de Saúde comprometida com um modelo diferenciado, capaz de criar condições de superar a lógica neoliberal.

Para tanto, se faz necessário que essa Política considere todas as dimensões do modo de adoecer, que fomente práticas baseadas numa visão crítica, e não paliativa, que se percebam os sujeitos dialeticamente dentro do seu contexto sócio- histórico e como expressão de uma coletividade que marca sua presença na história da sociedade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Pólos de Educação Permanente em Saúde**: diretrizes para sua organização. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Saúde da Família**: uma estratégia para reorientação do modelo assistencial. 2<sup>a</sup>. Ed. Brasília: Ministério da Saúde, 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Documento Saúde da Família:** uma estratégia de organização dos serviços de saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 1996.

CAMPOS, G. W. S. Subjetividade e Administração de Pessoal: considerações sobre modos de gerenciar trabalho em equipes de saúde. In: MERHY, E. E; ONOCKO, R. **Agir em saúde:** um desafio para o público. São Paulo: Hucitec, 1997.

DEMO, P. **Conhecimento moderno sobre ética:** intervenção do conhecimento. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

FARIAS, A. F. M. R. **Vivências de sofrimento e prazer no trabalho:** a dor e a delícia de ser trabalhador da Saúde da Família em Campina Grande, 2005. 192p. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2005.

MENDES, E. V. **Uma agenda para a saúde.** São Paulo: Hucitec, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Disciplinaridade, interdisciplinaridade e complexidade. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, 10(2), 2010. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em: 25 de jul. 2011.

MONNERAT, G. L. [et al]. Entre a formulação e a implantação: uma análise do Programa Saúde da Família. In: **Saúde e Serviço Social**. BRAVO, M. I. S. [et al] 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

PÉRET, T. C. O. **Programa Saúde da Família: questões e perspectivas** – A experiência desenvolvida no município de Campina Grande/PB (1994-1999). 2001. 243p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Departamento de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 2001.

PEDUZZI, M. E. Equipe multiprofissional de saúde: conceitos e tipologias. **Revista de Saúde Pública**. V. 35, n. 1. 2001. Disponível em <http://www.scielo.com.br> acesso em 10/07/07.

RIBEIRO, E. M.; PIRES, D.; BRANK, V. L. G. A teorização sobre o processo de trabalho em saúde como instrumental para análise do trabalho no Programa Saúde da Família. **Cadernos de Saúde Pública**. V. 20, n. 2 p. 438-446, mar-abr, 2004. SOUZA, A. S; MOURÃO, A. M.

TEIXEIRA, M. O.; NUNES, S. T. A interdisciplinaridade no Programa Saúde da Família: uma utopia? In: **Saúde e Serviço Social**. BRAVO, M.I.S. [et al] 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

# Percursos de uma Política Pública: resgate da memória, identidade e justiça social

Artur Custódio Corrêa de Sousa

Lilian Dutra Angélica da Silva

Luisa Arantes Loureiro

## INTRODUÇÃO

O Brasil possui o segundo maior número de casos de Hanseníase em todo o mundo e primeiro lugar em prevalência da doença. A Hanseníase é considerada uma doença crônica que apresenta como principais sintomas: atrofia nervosa, surgimento de manchas esbranquiçadas ou avermelhadas na pele, dormência, falta de sensibilidade, caroços nas orelhas e queda de pêlos. A patologia é transmitida por vias aéreas, apenas através de contato prolongado com o doente que estiver sem tratamento.

A pessoa acometida pela hanseníase recebe tratamento e medicamentos gratuitos em qualquer unidade pública de saúde do Brasil, mas a possibilidade de evitar sequelas e o sucesso na cura da doença associa-se ao seu diagnóstico precoce (OPAS, 2005)

Justamente pela ausência de informações devidas sobre a doença, no passado, as pessoas acometidas pela hanseníase, sofreram verdadeiras formas de segregação. Receberam o estigma de “leprosos”, que servia como o instrumento para bloquear as pessoas de gozarem de seus direitos, em especial os direitos

civis, fazendo com que fossem consideradas potencial ameaça à integridade social.

A política de isolamento compulsório, uma medida de controle que mantinha os doentes em asilos-colônia separados por sexo, mesmo após a descoberta da bactéria causadora da doença, durou anos, deixando marcas ainda vivas na sociedade, sobretudo, o preconceito.

Diante deste cenário e com o impulso das lutas do povo brasileiro ocorridas na década de 1980, nasce o Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase – Morhan, em 06 de junho de 1981. Fundado por um grupo de ex-internos de antigas colônias de hanseníase.

O Movimento é uma associação civil sem fins lucrativos que busca promover medidas educativas para a prevenção, diagnóstico precoce, tratamento, reabilitação, informação, participação social e conscientização da pessoa atingida pela doença e de toda a sociedade.

Em 2007, através da força e organização política, bem como da mobilização social dos mais diversos atores, é aprovada a Lei N°. 11.520, que indeniza as pessoas que sofreram uma espécie de “exílio” em pleno território nacional

Neste trabalho interessa analisar a contribuição e a trajetória ao longo dos últimos três anos de implementação desta política pública no Brasil na garantia de direitos e no enfrentamento desta expressão da questão social. Cabe-nos ainda analisar se tal política foi capaz de traduzir o resgate de uma memória silenciada, de uma identidade deteriorada e a possibilidade de justiça social, mediante a retratação do Estado diante do reconhecimento de uma ação arbitrária tomada pelas autoridades governamentais no passado.

## DESENVOLVIMENTO

O corpo foi o primeiro objeto socializado pelo capitalismo, entre os séculos XVIII e XIX, enquanto força de trabalho produtivo. Dessa forma, o controle social pelo corpo é posto acima de uma consciência ideológica, porque o corpo é uma realidade e a medicina é uma estratégia biopolítica. A medicina moderna é uma Medicina Social essencialmente voltada para o esquadrinhamento geral da Saúde Pública, controle da força de trabalho e a assistência aos pobres como estratégias para torná-los menos perigosos às classes mais ricas (FOUCAULT, 1979).

A medicalização do espaço urbano foi organizada sob diferentes formas de poder, dentre as quais, a instituição da Polícia Sanitária, o modelo de quarentena, de vigilância e desinfecção foram tomadas como padrão de boa organização sanitária dos países, principalmente, contra a peste e a lepra.

Desta forma, sob fortes influências científicas internacionais e cedendo a pressões de certos segmentos sociais, o governo brasileiro passou a tomar medidas profiláticas rigorosas contra a hanseníase. No regime de Vargas o combate à doença se tornou sistemático.

O objetivo era formar uma rede de colônias estruturadas para convivência dos doentes que eram denunciados às autoridades, caçados nas ruas pela Polícia Sanitária, tinham suas casas incendiadas e a família era perseguida pelo Estado até que, sob a intervenção e coerção diretas do poder, pudessem ser compulsoriamente isolados (MINUZZO, 2008).

Medidas legais começam a ser decretadas, não apenas para regular a prática do isolamento compulsório, mas também para proibir as pessoas com a doença do exercício de determinadas atividades e a ocupação de espaços coletivos. Sabemos que tais medidas, objetivavam, em primeira instância, a proteção dos

sujeitos tomados como sadios na sociedade, como bem ressalta o título do trabalho de Maciel (2007): “Em proveito dos sãos, perde o lázaro a liberdade: uma história das políticas públicas de combate à lepra no Brasil (1941-1962)”.

A política de isolamento compulsório teve 3 (três) formas de institucionalização: os chamados leprosários destinados a resguardar os casos malignos; os dispensários serviam para examinar pessoas com suspeita da doença e nos preventórios eram criados os filhos dos doentes internados que eram separados dos pais logo após o nascimento. Tal prática se constituiu como a verdadeira “morte social” destes sujeitos.

Para evitar qualquer possibilidade de contato com as pessoas que não tinham a doença, estas colônias (também conhecidas como leprosários) possuíam moeda própria identificada em uma de suas faces por “Hospício de Lázaro”.

Os doentes eram afastados dos familiares. Homens e mulheres não podiam se relacionar sem a devida autorização dos gestores da colônia e se cometessem quaisquer ações contrária às suas ordens, ficavam reclusos na prisão que também existia na colônia.

Profilaxia é uma palavra derivada do grego que significa velar, vigiar, prever. Em relação às doenças transmissíveis, profilaxia significa o conjunto de providências tomadas com o propósito de impedir a propagação e anular ou diminuir os males de tais doenças na coletividade. Esse conjunto de medidas está diretamente relacionado com as características epidemiológicas e patogênicas de cada doença, a eficiência dos recursos preventivos e a terapêutica disponível. (SERVIÇO NACIONAL DE LEPRO, 1960)

A experiência oriunda da fala dos depoentes revela o quanto este afastamento trouxe graves prejuízos à memória e a construção da identidade desta população. Segundo Michael Pollak (1989), a memória comum desempenha funções positivas

que reforçam a coesão social pela adesão afetiva ao grupo, configurando o que chama de “comunidade afetiva”. Para o autor, um processo de negociação visa conciliar memória coletiva e memórias individuais, onde a memória nacional seria a forma mais completa de uma memória coletiva.

Em seu texto intitulado *Memória, Esquecimento, Silêncio*, Pollack (1989) aborda três modelos de contexto histórico que deixam explícito o papel do caráter de destruição de uma memória nacional.

Ele faz uso dos exemplos dos crimes estalinistas, do caso dos sobreviventes dos campos de concentração na conjuntura nazista e dos soldados recrutados à força por meio de decretos, após a Segunda Guerra Mundial na Alemanha.

Com isso, o autor ressalta a função social do silêncio como mecanismo de defesa individual e coletiva destes sujeitos a fim de “poupar” um sofrimento gerado por uma lembrança importuna do passado. Tal silêncio pode adquirir o atributo de proteger não apenas as vítimas destas histórias, mas também os seus vilões.

Em face dessa lembrança traumatizante, o silêncio parece se impor a todos aqueles que querem evitar culpar as vítimas. E algumas vítimas, que compartilham essa mesma lembrança “comprometedora”, preferem, elas também, guardar silêncio. Em lugar de se arriscar a um mal-entendido sobre uma questão tão grave, ou até mesmo de reforçar a consciência tranqüila e a propensão ao esquecimento dos antigos carrascos, não seria melhor se abster de falar? (POLLACK, 1989)

A história narrada por estas pessoas mostra que seus esforços para exercer o silêncio e o esquecimento se devem a razões políticas e pessoais de querer preservar a família e demais

membros da rede social das lembranças de um passado de estigma e discriminação. Aos que foram institucionalizados nas antigas colônias de hanseníase, retratam-se situações de violência as mais diversas e a constituição de uma identidade deteriorada, como define Goffman (1988).

A medida de isolamento compulsório foi uma política sanitária que, embora tenha sido tomada para evitar a transmissão da doença, acabou por significar uma arbitrária violação dos direitos contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em especial ao artigo XII que afirma: “Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques”.

O afastamento das pessoas da sua rede social acabou por se traduzir no abandono por parte de familiares e amigos que não mais buscavam manter relações com o doente, quer seja por receio do contágio da doença, seja pelo julgamento da sociedade. Porém, percebe-se que em muitos casos, o próprio indivíduo optou por isolar-se da sociedade a fim de evitar os efeitos de um processo de exclusão social. O que restou a estes sujeitos ex-exilados foi o exercício diário para tentar representar-se e reconstruir-se na sociedade.

De acordo com a Cartilha Hanseníase e Direitos Humanos (2008)<sup>1</sup>, a partir de 1980, o aconselhamento do Ministério da Saúde para o uso da Poliquimioterapia (PQT), proporcionou alta médica e que pessoas com hanseníase em todo o mundo fossem curadas. Isso contribuiu para derrubar os muros do isolamento, mas não a barreira da discriminação.

---

1 Hanseníase e Direitos Humanos – Direitos e Deveres de Usuários do SUS. Ministério da Saúde. DF, 2008.

O que reserva a sociedade a indivíduos cerceados dos direitos de liberdade e presos a uma realidade em que não puderam se capacitar, se integrar e se relacionar como fizeram as pessoas que continuaram “do lado de fora”? E depois que as portas foram abertas, o que faz um estranho diante de um mundo novo?

Ao longo de seus 29 anos, o MORHAN vem trabalhando pela melhoria das condições de vida das pessoas que passaram pela medida de isolamento compulsório, bem como daqueles diagnosticados com hanseníase atualmente.

O movimento busca a ampla divulgação dos fatores que envolvem a doença, seja na cobrança junto às autoridades governamentais do cumprimento de ações que assegurem minimamente o bem-estar econômico e social das pessoas, seja na possibilidade de fortalecer espaços de representação social desses indivíduos.

## **PERCURSOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA**

A aprovação da Lei federal N° 11.520, de 18 de setembro de 2007, representa um marco histórico na trajetória de luta das pessoas acometidas pela hanseníase no Brasil, conquistada, em especial, com a participação efetiva do MORHAN.

Esta lei indeniza com uma pensão especial, mensal, vitalícia e intransferível às pessoas atingidas pela hanseníase submetidas a isolamento e internação compulsórias até o ano de 1986. Contudo, mais que uma retratação financeira, tal instrumento significou o reconhecimento do Estado de que a conduta de segregação provocou prejuízos morais e sociais capazes de fragmentar as relações na sociedade e acentuar o estigma em torno desta população.

De acordo com Yazbek (1993), as políticas sociais assumem o papel de atenuar, através de programas sociais, os desequilíbrios no usufruto da riqueza social entre as diferentes classes sociais, bem como os possíveis conflitos sociais decorrentes das precárias condições de vida que se encontram submetidos às classes subalternas.

Os empobrecidos acabam por desenvolver “estratégias de sobrevivência” para fazer frente à sua inserção subalterna na sociedade, como por exemplo, o trabalho à margem do mercado formal.

Certamente, o primeiro impacto provocado pela implementação desta política significou a possibilidade de reestruturação material e financeira das pessoas e de seus familiares. Porém, o uso e usufruto da indenização trazida pela Lei Federal foi apropriada das formas mais distintas pelos seus requerentes. Muitos deles transformaram-na em uma alternativa de geração de renda, outros, especialmente os homens a utilizaram como pagamento à família de uma “dívida” pelo tempo em que estiveram afastados e não puderam contribuir com o sustento do lar.

Entretanto, ao favorecer o desvelamento desta questão social, tornando-a pública e representando uma forma simbólica de reparação de um erro, esta política pública pode ter dado a sua maior contribuição.

Isso porque alguns laços de sociabilidade puderam ser resgatados a partir do resgate de uma memória que era silenciada, contribuindo para o fortalecimento da identidade e reinserção social do usuário na sociedade enquanto cidadão. Marshall (1967) postula que a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida.

A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. A classe social, por

outro lado, é um sistema de desigualdade. Esta também, como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideais, crenças e valores.

## CONCLUSÕES

A Lei Nº 11.520/07 é uma política pública criada a partir do reconhecimento da negação de um direito, a saber: a liberdade. Com esta característica acabou por provocar o envolvimento e indignação de amplos setores da sociedade diante da questão da hanseníase no Brasil.

Embora a comunidade científica brasileira reconheça que ainda são poucos os esforços para o controle de uma doença que provoca graves consequências para a Saúde Pública, esta política pública é considerada um avanço no movimento da sociedade para a melhoria da atenção à hanseníase.

Poderíamos citar outros aparatos legais criados na defesa dos interesses desta população, bem como o apoio jurídico-formal de instituições que compõem as esferas públicas e privadas da sociedade brasileira, porém, não nos cabe neste trabalho.

Além de resoluções da hanseníase, o Conselho Nacional de Saúde, em reunião ordinária, aprovou a indicação da Presidência da República, da Defensoria Pública da União e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, recomendando que o Governo Federal peça desculpas públicas e indenize também pela separação dos filhos das pessoas com hanseníase que foram isoladas compulsoriamente.

A Comissão de Direitos Humanos da ONU, também já pôde reconhecer os abusos cometidos no âmbito de Direitos Humanos, com as pessoas atingidas pela hanseníase e seus familiares durante o regime de isolamento compulsório, e propôs

aos países membros, políticas afirmativas para as comunidades remanescentes das antigas colônias de hanseníase, devido a sua vulnerabilidade.

Desta forma, considerando o apoio e reconhecimento de importantes segmentos sociais, a história do isolamento compulsório para pessoas com hanseníase pode ser publicizada de forma que se torne compreensível na sociedade, contribuindo para a desmistificação sobre a doença e evitando a propagação do preconceito.

Daí, identificamos a importância de uma política pública como a Lei N° 11.520/07 no resgate da memória de uma história, na construção ou reconstrução de uma identidade ora deteriorada e na tradução de uma forma de justiça social que, embora, já limitada, pode se expressar numa ação democrática de dar aquilo que era direito e foi negado por uma arbitrariedade do Estado.

Este trabalho tem o papel de apenas se colocar como ponta de lança para o necessário aprofundamento que o tema requer. Torna-se ainda essencial uma análise mais criteriosa acerca das mudanças provocadas pela implementação da Lei N° 11.520/07 na vida das pessoas que dela foram beneficiadas. Contudo, a proposta está lançada e o caminho é motivador.

## REFERÊNCIAS

FOUCAULT, Michel. O nascimento da medicina social. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

MACIEL, L. R. **“Em proveito dos sãos, perde o lázaro a liberdade: uma história das políticas públicas de combate à**

**lepra no Brasil (1941-1962)**". Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense (UFF), 2007.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINUZZO, Debora. **A Representação social, sociabilidade familiar e imagem corporal do homem paciente de hanseníase**. Dissertação de Mestrado em Saúde e Bem-Estar Público. Universidade de Évora (PT). 2008.

MORHAN. **Cadernos do Morhan**. Departamento de Formação Projetos e Pesquisas. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**. Assembleia Geral da ONU, A/Res/3/217A (10 de dezembro de 1948).

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Guia Para Eliminação Da Hanseníase Como Problema De Saúde Pública**. 1ª ed. Suíça. 2000.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS), 2005.

POLLACK, M. Memória, Esquecimento, Silêncio. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, 1989.

SERVIÇO NACIONAL DE LEPROLOGIA, Departamento Nacional e Saúde, Ministério da Saúde. **Manual de Leprologia**. Rio de Janeiro: Serviço Nacional de Lepra, 1960.

SILVA, Lilian D. A. **Movimentos Sociais e Cidadania: Um por todos ou todos por eles? Um estudo realizado a partir**

do Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase – Morhan. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. PUC-RIO, 2008.

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

## **Documentos da Instituição**

Estatuto do Morhan Nacional, 2005.

Livro de Ocorrências do Serviço Social, 2009 e 2010.

# A Convivência Familiar e Comunitária é Direito da Criança e do Adolescente e uma Realidade a ser Repensada pela Escola

Maria Aparecida Nery

## INTRODUÇÃO

A família vista como o espaço vital em que toda criança tem direito a nascer e crescer em situação de proteção, afeto, segurança e cuidados, pode ser considerada um consenso na sociedade. As diferentes categorias profissionais psicólogos, médicos, professores, advogados etc., aceitam essa premissa sem muitos questionamentos, ainda que para cada uma delas o termo *família* seja portador de especificidades e ao longo dos anos venha passando por transformações.

A família reflete de diferentes maneiras as mudanças que ocorrem na sociedade e tem um papel, através dos seus atores, seja de pai, mãe, filho, adolescente, chefe de família etc. Cada um, nos seus limites, vai gerando transformações, se modificando e alterando também os papéis.

Desde o movimento no espaço privado até a atuação no espaço público, no convívio com vizinhos, na comunidade, no trabalho vão se construindo as relações que estruturam a base de apoio na superação das dificuldades cotidianas.

À medida que a sociedade enfrenta seus desafios para ultrapassar condições adversas, vem a legislação brasileira também se avolumando para abarcar as mais complexas situações de violação de direitos humanos: direitos infanto-juvenis, da pessoa idosa, da mulher, enfim, de grupos sujeitos a maior vulnerabilidade.

Esse artigo faz um recorte, na área do direito da criança e do adolescente, tratando especificamente do direito à convivência familiar e comunitária e sua consequente relação com o contexto educacional.

A legislação brasileira preconiza que toda criança e adolescente tem direito a uma família, cujos vínculos devem ser protegidos pelo Estado e pela Sociedade. Diante da vulnerabilidade social ou pessoal, da fragilização familiar, as estratégias de apoio e de intervenção no atendimento à família devem priorizar ações que visem refazer os vínculos originais, fortalecer esse núcleo, aliando apoio sócio-econômico à elaboração de novas formas de interação e de acesso aos bens e serviços públicos.

Tratar do tema convivência familiar e comunitária em nosso país exige considerar a influência de toda a normativa internacional, ratificada em caráter especial pelo Brasil<sup>1</sup> e a estabelecida por meio de resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas. Há que se reconhecer o quanto a legislação brasileira é abrangente na garantia dos direitos de crianças e adolescentes e sua ênfase na visão multidisciplinar e intersetorial para dar respostas à complexidade da situação.

O mais recente documento legal, aprovado em dezembro de 2006 – o Plano Nacional de Proteção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária – complementa e regulamenta a garantia de direitos já enunciados

---

1 Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 24/09/1990.

pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (Lei Federal 8069) e pela Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993.

Sobre a dimensão da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil é interessante registrar que pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em 2003, aponta um número de vinte mil crianças abrigadas em 589 instituições de abrigo no país<sup>2</sup>. Lembrando que números referentes às medidas protetivas demandam atualização, visto que a entrada e saída de crianças nos abrigos também ocorrem diariamente.

Inserida na “medida protetiva”, de acordo com o estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Título II), a criança ou adolescente ficará em situação de abrigamento, podendo ser acolhida por uma instituição, sob guarda de pessoa da própria família, sejam avós, tios etc., ou de outra família, dependendo dos programas em funcionamento no município.

Isto deve ser em caráter de provisoriedade, podendo a criança ou adolescente retornar à família de origem, assim que for superada a situação que gerou o afastamento. Decorrido algum tempo do abrigamento e após estudo aprofundado pela equipe técnica do judiciário, poderá ser decretada, pelo Juiz da Vara da Infância, a *suspensão do poder familiar* ou da destituição dos pais e de seus deveres em relação aos filhos.

Ocorrendo a destituição de poder familiar ela deverá permanecer no abrigo aguardando a possibilidade de adoção por uma nova família.

O Plano Nacional de Proteção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária aprovado pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do

---

2 Fonte: Plano Nacional de Proteção, Defesa e Garantia de Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária – pág. 74.

Adolescente (CONANDA) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) está organizado em capítulos, apresentando o histórico, o marco legal, o marco conceitual e o marco situacional, contextualizando todo o processo e estabelecendo as diretrizes, objetivos, resultados programáticos, as propostas de implementação e avaliação finalizado pelo *Plano de Ação*.

Sob a égide dos princípios legais, listaremos a seguir alguns documentos básicos que dão sustentação ao Plano, partindo da Constituição Federal (1988) que estabelece em seus artigos: Artigo 226 – A família, a base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

Está explicitado no inciso 8º do artigo citado anteriormente: O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações. E no Artigo 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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.

Artigo 227 – tratando ainda do dever da família, da sociedade e do Estado, explicita no Parágrafo 6º: “Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação”. E no Artigo 229 – estabelece que: “Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores” [...].

A legislação brasileira nesse segmento, segundo autores como Silva Pereira, Costa, entre outros, contou com a inspiração de movimentos internacionais que foram determinantes como a Declaração de Genebra (1924), a Declaração sobre os Direitos da Criança (1924/1959), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), o Pacto de São José da Costa Rica (1969), as Diretrizes de Riad para a prevenção da delinquência juvenil, e as Regras Mínimas das Nações Unidas para proteção de jovens privados de liberdade, ambos os documentos aprovados, em 1990, pela Assembléia Geral da ONU. (COSTA, 1988).

Além de enfatizar o que a Constituição Federal de 1988 já havia definido no Artigo 227, sobre o direito à convivência familiar e comunitária, o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu Artigo 4º – vem referendar o enunciado, sendo complementado pelos artigos 19 e 20 em que estabelecem: Art. 19, “Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária”[...]. Art. 20, “Os filhos havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.” (ECA, 1990).

Para as situações de acolhimento institucional (abrigamento em casas lares) a legislação estabelece o caráter de provisoriedade de excepcionalidade. Essa medida deverá ser adotada como última alternativa depois de esgotadas todas as possibilidades.

No capítulo II do Estatuto que trata do trabalho das Entidades de Atendimento, artigos 90 a 94 e no artigo 100, há clareza sobre as responsabilidades das organizações e de seus dirigentes, assegurando que sejam respeitados todos os direitos

da criança e, sobretudo da tarefa de desenvolver ações para a preservação dos vínculos familiares.

Ressalta-se a condição de incompletude institucional prevista para os serviços de acolhimento, ou seja, a organização não deve funcionar no modelo de “instituição total”, ofertando todos os serviços em seu interior e ao mesmo tempo mantendo as crianças e adolescentes enclausurados.

Como titulares de direitos devem permanecer integrados na rede de atendimento de saúde, cultura, educação, nos serviços da comunidade propiciados pelas demais organizações, envolvendo projetos culturais, de esporte, lazer, profissionalização e outros que venham frequentando ou tenham necessidade. O artigo 92 destaca que sejam envidados todos os esforços para manter juntos os grupos de irmãos.

É indispensável chamar atenção para a compreensão mais ampla do conceito de *família*. Independentemente do tipo de arranjo familiar, não importando se a família seja classificada como “nuclear, monoparental ou reconstituída”, a ênfase está na existência de vínculos de filiação de origem natural ou adotiva, conferindo-lhe igualdade de direitos.

A proposta é superar o modelo “ideal de família” que tem ênfase na “estrutura” para enfatizar a sua capacidade de exercer a função de proteção, de socialização e de cuidados das suas crianças e adolescentes, considerando outras possibilidades de arranjos.

Emerge um modelo de família que se estende para além da unidade casal – pais e filhos – vivendo ou não no mesmo domicílio, na concepção tradicional. Esse modelo considera a família ampliada, a “família extensa”.

Em suma, propõe a compreensão além do espaço físico para um modelo que reconhece e valoriza a rede de vínculos. Aceita a diversidade de organizações familiares, a complexidade e

riqueza dos vínculos familiares e comunitários. Remete a superar o modelo estático e reconhecer um modelo dinâmico, ainda que convivam, concomitantemente, os diferentes modelos e que o tradicional mantenha seu valor intrínseco.

Não se trata aqui de valorizar um novo modelo familiar e desconstruir o anterior. Entretanto, está delineado para além das obrigações de caráter legal, de natureza jurídica, aquelas de caráter simbólico e afetivo, construídas pela presença, amizade, convivência e/ou apadrinhamento. Podem ser profundamente fortes, espontâneas e por vezes mais significativas que algumas relações de parentescos.

E ainda que estas relações espontâneas tenham esse grau de relevância, elas também não são suficientes, do ponto de vista estrito da lei, para a garantia de direitos. Devem ser preservadas, mas serão necessários os trâmites que regularizam toda a complexidade jurídica do processo e de responsabilização das funções, seja de pai, mãe ou guardião.

Outro aspecto que requer observação cuidadosa, ainda reconhecendo a família como lugar de proteção, segurança e cuidado é que ela também pode tornar-se o foco do conflito, revelando-se como o espaço silencioso da violação de direitos da criança e do adolescente.

Violência essa que perpassa as diferentes faces, a violência psíquica, simbólica, a negligência, os maus tratos, ou a violência física, agressão, exploração e a violência sexual, o estupro, a drogadição, podendo desencadear seqüelas gravíssimas e mesmo a morte. Algumas delas levam ou empurram também para fora dos lares, para o espaço das ruas, para o plano da violência urbana, seja como causa ou como conseqüência.

É muito importante perceber que o artigo 23 (ECA) preconiza que a falta de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar. Não

existindo outros motivos que levem o Poder Judiciário a afastar a criança ou adolescente da sua família de origem, compete então exigir que essa família seja inserida em programas oficiais de auxílio.

Essa atribuição é da responsabilidade dos gestores das políticas sociais no município e pode ser requerida pelo Ministério Público, caso não esteja sendo cumprida.

Os artigos 101 e 129 (ECA) tratando das medidas específicas de proteção, referindo-se também aos pais ou responsável legal, recomendam ações que proporcionem a inclusão da família em programas de auxílio e proteção, visando superar as dificuldades e restaurar os direitos. Esses programas não podem prescindir de um plano de trabalho construído com a família de forma participativa e compromissos mútuos.

Este plano deverá abarcar dimensões que ofereçam respostas para a superação de vulnerabilidades que envolvam: a condição de miserabilidade, incluindo a forma de morar, a segurança alimentar, a geração de trabalho e renda; a forma de relacionar-se e de vivenciar os diferentes papéis e responsabilidades de pai, de mãe, de filho e assim por diante, visando superar conflitos e romper o ciclo de violência muitas vezes transgeracionais; e a integração sócio-comunitária da família, acesso aos serviços públicos e/ou da rede de apoio até a orientação jurídica se necessária.

O artigo 130 (ECA) estabelece um dos aspectos que tem sido de difícil aplicação, ao tratar de casos de violência praticada por familiar ou responsável com o qual a criança convive sob o mesmo teto, prevendo o afastamento do agressor da moradia comum. Situações assim são muitas vezes camufladas pelas próprias mães, quando se tratam de companheiros, padrastos ou até mesmo o pai biológico, em função de serem considerados os

principais ou únicos provedores do sustento de toda a família, quando não só por dependência afetiva ou até por medo.

Importante considerar que a decisão de afastamento da criança ou adolescente da família, quando encaminhada pelo Conselho Tutelar, mesmo que seja temporário, e ainda que efetuada em situação de emergência deverá ser comunicada ao Ministério Público e à autoridade judiciária.

Para a tomada de decisão sobre o afastamento da criança, o Juiz da Vara da Infância deverá contar com o apoio da equipe técnica, através de trabalhos e relatórios com diagnóstico detalhado de cada caso. Ele deve ser desenvolvido por equipe interdisciplinar qualificada para lidar com a problemática. É também recomendado que a equipe ouça inclusive a criança ou adolescente, usando metodologia adequada ao seu grau de desenvolvimento e capacidades.

O serviço de acolhimento pode ser então oferecido pelas instituições (casas-lares, ou repúblicas para adolescentes) e pelas famílias acolhedoras (família-guardiã, família cuidadora ou família solidária).

Deve ser garantido que a criança receba os cuidados necessários e as condições favoráveis para o desenvolvimento saudável; e paralelamente investir esforços e recursos para viabilizar a reintegração à família de origem, dentro do menor tempo possível.

O ECA estabelece ainda uma série de exigências para o Acolhimento Institucional, previstos nos artigos 92, complementados pelos artigos 90, 91, 93 e 94. E o artigo 101 vai também tratar das medidas específicas de proteção, incluindo, a frequência obrigatória à escola, tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico quando necessário, até a inclusão de familiares em tratamento para superar a dependência química, drogas e álcool.

No que se refere à questão da adoção é também medida de excepcionalidade, tem caráter irrevogável e vai atribuir a condição de filho ao adotado, com os mesmos direitos e deveres, conforme estabelece o artigo 41 (ECA).

Essa medida deve ser tomada sempre orientada pelo interesse superior da criança e com a perspectiva de lhe garantir o direito à convivência familiar e comunitária. A adoção internacional constitui medida excepcional, a qual deve ocorrer apenas quando esgotados todos os recursos de manutenção em território nacional.

## **REFLEXÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE DA EDUCAÇÃO FRENTE AO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA**

Esse Plano Nacional de Proteção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária é mais um importante passo dado na direção da garantia dos direitos infanto-juvenis no Brasil, sob a ótica da legislação, da regulamentação. Mas por si só não modifica a realidade das crianças e adolescentes. É imprescindível o esforço e articulação das políticas públicas.

Na elaboração de programas e projetos das políticas públicas é conveniente priorizar a promoção de trabalhos com a centralidade na família, partindo da abordagem que inicie a intervenção com um exame cuidadoso sobre o que ela possui, sobre suas potencialidades. Mediante esse potencial, fortaleçam ações que sejam libertadoras, que promovam emancipação.

Enfatiza a importância da rede social de apoio, requerendo a articulação das diversas áreas: desenvolvimento social, urbano e econômico, de habitação, de trabalho e renda, de saúde (mental,

emocional e física), de segurança alimentar, de esporte e lazer, da cultura e da educação.

Articular as ações das políticas sociais e os demais operadores do Sistema de Garantia de Direitos com a sociedade civil organizada é uma forma de superar os obstáculos, de promover o reordenamento dos programas de acolhimento, visando cumprir seu caráter de excepcionalidade e provisoriedade, o investimento na reintegração à família, a preservação do vínculo entre grupo de irmãos, a permanente comunicação com a Justiça da Infância e a articulação com a rede de serviços.

A qualificação é prioridade para todos aqueles que estejam envolvidos direta ou indiretamente nos programas de atendimento. É fundamental o investimento na formação e no apoio aos educadores e/ou cuidadores para melhorar os níveis de qualidade e adequação nesse atendimento, desempenho profissional especializado, tratamento personalizado e adoção de estratégias metodológicas condizentes com as necessidades físicas, psicológicas, sociais da criança, do adolescente e de sua família.

Isto inclui desde a garantia de espaços privados, objetos pessoais, registros, escuta ativa, direito a ter sua opinião considerada, escolha das atividades em que será inserida, entre outras decisões. Interessante também que esses profissionais saibam lidar com questões que envolvam saúde sexual e reprodutiva, prevenção ao álcool e outras drogas.

A qualidade da formação da equipe técnica é determinante para a construção de projetos coletivos, solidários, compartilhados desde sua concepção com os beneficiários, apoiados pelos poderes constituídos, mas que deverão tornar-se auto-sustentáveis ao longo do tempo.

Na formação da equipe de atendimento há que considerar o trabalho de intervenção junto às famílias para que compreendam os motivos que levaram ao abrigo da criança,

o valor da convivência familiar, as responsabilidades inerentes à paternidade/maternidade; os cuidados com a criança para o desenvolvimento integral. Como descobrir as potencialidades da família; a adoção de comportamentos que respeitem e valorizem os direitos das crianças, dos adolescentes e idosos, fortalecimento da autonomia e o acesso a bens e serviços públicos, fazendo com que o conjunto de ações possa levar a reintegração familiar.

Importante incluir também no programa a preparação das famílias selecionadas para o acolhimento de crianças e adolescentes no formato de família acolhedora, solidária ou guardiã, incluindo aspectos referentes à operacionalização jurídico-administrativa, etapas do desenvolvimento da criança e particularidades da faixa etária, direitos fundamentais, novas configurações familiares.

Forma de lidar com fragilidades e conflitos, definição de limites, resgate da autoestima, a escuta-ativa, enfim, o papel das famílias que acolhem essa criança em caráter de provisoriedade e poderá inclusive ser fator decisivo no fortalecimento da família de origem para a reintegração da criança.

Implica em repensar as políticas de recursos humanos que envolvem desde a definição de perfil para recrutamento, seleção e contratação, passando pelas ações de desenvolvimento e formação, incluindo a política de carreira, salários e benefícios, uma vez que estes profissionais terão papel fundamental na implementação do Plano e que sua própria condição de saúde física, social, emocional será determinante na atuação profissional junto às famílias.

São indispensáveis os sistemas de monitoramento e avaliação dos programas e processos que exigem desenvolvimento de metodologias de trabalho. Esses processos serão melhores conduzidos se exercidos por lideranças educadoras, com vocação para o exercício democrático e participativo.

Outra implicação bastante complexa para o caso de abrigamento da criança ou adolescente: o encaminhamento da equipe técnica deverá considerar que ela tem direito a permanecer mais próximo a sua residência, atender melhor às suas peculiaridades, dar continuidade a vida escolar na mesma escola que vinha frequentando e aos equipamentos comunitários aos quais esteja vinculado, sempre no sentido da manutenção dos vínculos. As exceções se concentram naturalmente para as crianças que estiverem em situação de risco exigindo segurança especial.

Destaca-se, no cenário atual, uma prática para proteger crianças e adolescentes que tem se revezado entre o autoritário, o assistencialista e o minimalista. É recorrente na sociedade, a rápida decisão de retirar a criança da situação de pobreza, abandono ou violência para espaços que garantam melhorias materiais.

É bem mais raro que se esteja atento às demandas por afeto, confiança, proteção, segurança, tudo aquilo que efetivamente assegura-lhe auto-estima, convivência saudável, equilíbrio e coragem para superar os obstáculos naturais da vida. Privilegia-se a condição material em detrimento do emocional, do social e do espiritual.

Da análise mais aprofundada de todas as propostas contempladas nos documentos mencionados (CF, ECA, LOAS, SUS, SUAS, LDB, Planos etc.) destacamos o papel fundamental da Educação. Pensando a educação na concepção ampliada, formal e informal, que perpassa o universo escolar, mas também toda ação educativa, específica, de aperfeiçoamento e integração de novos profissionais.

Sejam para as organizações da sociedade civil ou na rede oficial de serviços públicos, em especial, aqueles da esfera municipal. São os profissionais que efetivam as políticas, dando-

lhes concretude, através da intervenção cotidiana junto a essas crianças, adolescentes e suas famílias.

Importante considerar a extensa responsabilidade atribuída à Educação, ressaltando-se que ainda que sozinha ela não possa superar todas as mazelas herdadas ao longo do processo histórico e social, tem papel decisivo na revisão de conteúdos das propostas pedagógicas, dos planos de ensino envolvendo formação teórica sólida, e também das práticas e vivências que se desenrolam nos ambientes educativos.

Da formação humanizada, reconhecendo todos como titulares de direito e promovendo-se das letras do texto para as práticas. Profissionais da educação e da saúde são potencialmente agentes facilitadores na identificação, caracterização e denúncia de situações de violação de direitos de crianças que se traduzem em surras, abuso sexual, queimaduras, falta de alimentação e de cuidados de higienização e saúde, entre tantas outras negligências e violências.

Na ação de professores pode-se ainda considerar sua influência nas situações de convivência, envolvendo questões de discriminação, preconceito, injustiça e humilhações. Isto já sinaliza para a premente necessidade de abordagens do tema em cursos como Direito, Pedagogia, Medicina, Enfermagem, Terapia Ocupacional, Nutrição, Odontologia etc.

E as interfaces com profissionais oriundos de outras graduações como Administração, Publicidade, Propaganda, Marketing, Jornalismo, direta ou indiretamente exercem influência sobre todo o contexto, seja no âmbito público ou privado, seja no trabalho, na educação familiar ou na comunidade.

De alguma forma implica também em como preparar os pais e mães para lidar com a formação dos filhos, na participação junto à escola e na comunidade, refletindo seus resultados na própria sociedade.

É no seio da família que também se formam todos os profissionais sejam professores, médicos, advogados, publicitários, dentistas, empresários, jornalistas e outras tantas profissões; é na sociedade que todos vão interagir provocando as transformações desejadas.

A página 58 do Plano Nacional de Proteção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária encontra-se o que buscamos retratar nestas últimas considerações e que vem assim explicitado:

Um Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar só será integralmente implementado num Estado efetivamente voltado ao bem comum, por Governos seriamente comprometidos com o desenvolvimento de políticas públicas de promoção da equidade social e por uma sociedade que tenha, definitivamente, compreendido que a desigualdade social não é prejudicial apenas à população mais pobre, aos excluídos e “deslocados” da nossa ordem social, mas que ela atinge e prejudica a sociedade como um todo e a cada um; que ela é a violência maior onde se nutrem todas as demais violências. (PNCFC – p.58)

E finalizando, destacamos aqui a responsabilidade coletiva e individual na realização de ações que concretizem os planos discutidos ao longo de décadas, para transformar a sociedade, visando justiça, equidade social e fundamentalmente, cumprir a tão sonhada “doutrina da proteção integral” que o ECA preconizou para todas as crianças e adolescentes.

Àqueles a quem compete definir ou aprovar os orçamentos públicos e executar as medidas previstas são esperadas mais do que boas intenções e discursos. Esperamos que todas as ações sejam realizadas com agilidade, responsabilidade, transparência e sabedoria.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em: 12 fev. 2010.

BRASIL. **Lei nº. 8.069, 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)> Acesso em: 12 fev. 2010.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/.../pncfc.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/.../pncfc.pdf)> Acesso em: 12 fev. 2010.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB –** Disponível em: [portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf) > Acesso em 12 fev.2010

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. “Um Histórico do Atendimento Sócio-educativo aos adolescentes autores de ato infracional no Brasil: Mediação entre o Conceitual e o Operacional” in **Políticas Públicas e Estratégias de Atendimento Sócio-educativo ao Adolescente em Conflito com a Lei**. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos (DCA); Brasília – DF: Ministério da Justiça, 1998.

RIZZINI, Irene. **A criança e a Lei no Brasil**. Brasília – DF: UNICEF/CESPI/USU, 2000.

SILVA PEREIRA, Tânia da. **Direito da Criança e do Adolescente: Uma proposta interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

TERRA DOS HOMENS (org.). **Do abrigo à Família**. Rio de Janeiro: ABTH, 2002. (ISBN: 85-88319-34-9) [www.terradoshomens.org.br](http://www.terradoshomens.org.br)

# Políticas de Enfrentamento à Violência de Gênero e os Serviços de Atendimento às Mulheres no Município de João Pessoa (PB)

Michele Ribeiro de Oliveira

Maria do Socorro de Souza Vieira

## INTRODUÇÃO

O fenômeno da violência contra a mulher é amplo, complexo e permeia todas as sociedades, atingindo distintas classes sociais, étnicos e culturais. Apesar de sua amplitude, observam-se impasses quanto ao seu reconhecimento e, sobretudo, quanto ao seu enfrentamento, pois publicizam e explicitam acontecimentos que em grande parte ocorrem no âmbito familiar, ou do considerado espaço privado, perpassado por sentimentos, emoções e aproximações entre os sujeitos envolvidos, em situação e relacionamentos próximos e íntimos. Essa problemática constitui-se uma forma de violência, refletindo densas relações de poder e de lugares sexualmente hierarquizados.

No artigo, primeiramente, expomos uma breve análise sobre a violência de gênero, situando-a como aspecto estrutural e não reduzido à esfera das relações pessoais. Em seguida, abordamos a politização do enfrentamento à violência de gênero no Brasil, fruto das mobilizações das feministas, resultando na intervenção do Estado com políticas e serviços especializados.

Por último, apresentamos as políticas de enfrentamento à violência de gênero e os serviços de atendimento às mulheres implementados no município de João Pessoa (PB), examinando sua expansão a partir de instituições normativas e de exigências dos Planos Nacionais de Política para as Mulheres. Certamente, a criação de instrumentos legais e de políticas que coíbam a violência e punam os agressores. é necessária para a proteção das mulheres, todavia, isto não se traduz imediatamente na efetivação destes instrumentos e políticas ou na redução desta forma de violência.

Fenômeno complexo e polissêmico, a violência praticada contra as mulheres tem uma diversidade de termos que são utilizados para se referir a este tipo específico de violência, como: violência contra a mulher, violência intrafamiliar, violência familiar, violência doméstica, violência conjugal e violência de gênero.

Ressalta-se que o conceito de gênero evidencia o caráter eminentemente político, que emerge no movimento feminista como forma de questionar as desigualdades entre homens e mulheres, percebidas como decorrentes exclusivamente da biologia dos sexos, utilizando-se desse aspecto para naturalizar e afirmar as desigualdades. Portanto, o conceito de gênero recusa o determinismo biológico, ao mesmo tempo em que explicita a construção social da assimetria e hierarquia nas relações entre os sexos.

O conceito violência de gênero é utilizado inicialmente no Brasil por Saffioti e Almeida (1995) ao evidenciarem como neste campo a violência é demarcada pelo conjunto de regras que definem papéis sexuais entre homens e mulheres, ou seja, pela gramática sexual.

Adotam essa expressão para designar uma forma específica de violência, que visa preservar “a organização social de gênero, fundada numa hierarquia e desigualdade de lugares sexuais que subalternizam o gênero feminino; [...] amplia-se e reatualiza-

se na proporção direta em que o poder masculino é ameaçado.” (SAFFIOTI e ALMEIDA, 1995, p. 159).

Tal argumentação situa a violência como mecanismo de organização das relações de gênero na sociedade, favorecendo assimetrias entre as categorias do sexo, com privilégio do homem/masculino e subalternidade da mulher/feminino.

Desse modo, configura-se como violência estrutural, uma vez que, resulta de uma organização social perpassada por outras relações fundamentais. Assim, a violência de gênero, inclusive sua forma mais específica a violência conjugal, contribui para moldar lugar desigual de gênero.

Estudos demonstram que a maior incidência da violência de gênero envolve mulheres, independentemente da classe, raça/etnia ou geração, refletindo às relações de dominação, exploração, hierarquia e de poder nas relações entre os sexos. Ainda, destaca-se que o conceito de violência de gênero é mais amplo e está sobreposto as modalidades de violência familiar e doméstica.

A ampliação e extensão do conceito de violência de gênero são necessárias, pois abrange diferentes formas de violência praticadas no âmbito das relações de gênero, não se resumindo a violência praticada pelos homens contra a mulher, mas também, da violência entre mulheres e entre homens. Isso é relevante, para compreender a violência de gênero nas novas configurações das relações de gênero, especialmente no âmbito das relações afetivas e conjugais hetero e homossexuais.

Sumariamente, apreende-se a violência como mediação do exercício do poder estabelecido desigualmente entre homens e mulheres na sociedade erigida pela lógica patriarcal de gênero, portanto a violência é constitutiva dessa relação. Isso posto, a violência direcionada às mulheres deve ser compreendida como um fenômeno político e cultural.

Segundo Almeida (1998), a dimensão política da violência contra a mulher é amplamente visível pelo grau de tolerância do Estado, variando de acordo com cada país. Essa tolerância é traduzida pela ausência de políticas públicas capazes de atender e interferir nessa complexa problemática, como no elevado indicador de impunidade dos agressores e não enquadramento legal das situações de violência. Convém destacar que na sociedade brasileira a violência de gênero emerge como expressão da “questão social”, uma vez que a violência é traço presente em toda formação sócio-histórica do país.

## **POLITIZAÇÃO DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO E POLÍTICA DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES NO BRASIL**

Na sociedade brasileira, a politização para o enfrentamento à violência de gênero ocorrida no âmbito doméstico e familiar emerge em meados da década de 1970, contribuindo para avanços legislativos inquestionáveis e para o debate sobre a necessidade de formulação de políticas de atendimento às mulheres em situação de violência.

Evidentemente, o feminismo é um movimento que se insere e é enraizado nas contradições fundamentais da sociedade, uma vez que, são “nascidas tanto do desenvolvimento do capitalismo como da persistência até hoje da dominação masculina, que se exprime na divisão sexual do trabalho”. (TRAT, 2009, p. 152)

Como movimento político e social, o feminismo contribui para o questionamento da opressão das mulheres ao longo da história; desconstrói e refuta as ideias de que as desigualdades entre os sexos são irreversíveis; evidencia que as diferenças traduzem relações de poder que permeiam a totalidade da vida

social; e ainda, se contrapõe à ideologia da ordem capitalista. Isto se expressa, quando questiona a família nuclear burguesa e monogâmica e denuncia a exploração da força de trabalho (CISNE e GURGEL, 2008).

O feminismo possibilita desnaturalizar o ideal do ser mulher e papéis, predestinados pela anatomia. Tal perspectiva permitiu compreender as dimensões históricas, culturais e sociais que condicionam a construção de sujeitos sociais sexuados, atribuindo funções/papéis sociais diferentes e desiguais na sociedade. Assume, portanto, uma postura política e questionadora dos fenômenos históricos que discriminam parcela significativa da sociedade.

Desmistifica a idéia da inferioridade e da sujeição da mulher como situações irrevogáveis e a-históricas, contrapondo-se à ideologia patriarcal. Assim, explicita que a situação e a realidade das mulheres na sociedade dependem do contexto histórico e suas características socioeconômicas.

Segundo Sorj (2008), no Brasil o feminismo pode ser considerado “republicano”, pois têm a característica das reivindicações de direitos ao Estado e demanda deste uma intervenção para corrigir ou intervir na relação de desigualdade de gênero, por meio de políticas públicas. É exigido ao Estado proteger as mulheres contra a violência doméstica, a discriminação no trabalho, a morosidade do judiciário, entre outras demandas.

Essa direção e perspectiva do feminismo, certamente, decorrem das intervenções do Estado que historicamente demarcam as relações sociais de gênero, e ainda, das condições concretas e objetivas que estão inseridas as mulheres nos países latino-americanos e da periferia dos países capitalistas, com forte caldo cultural machista e elevada desigualdade social, acentuando as relações desiguais de gênero.

O Estado regula os contornos das relações de gênero na sociedade, a exemplo de assuntos como aborto, divórcio, anti-concepção, discriminação, mercado de trabalho, violência contra a mulher. Configurando tênue a fronteira entre o público e o privado. Notadamente, o Estado em sua estrutura patriarcal-capitalista reproduz interesse burguês e patriarcal, e suas intervenções nos contornos das relações de gênero, refletem e podem reafirmar as divisões de classes e as assimetrias entre homens e mulheres.

Destacamos que a intervenção estatal abrange toda dinâmica social, inclusive nas relações do âmbito privado. Isso promove a superação da visão dicotômica entre público/privado, defendido pelo pensamento liberal e burguês.

Ainda, a intervenção do Estado mediante políticas sociais são sexuadas, ao exemplo do planejamento familiar, que tem como foco as mulheres; da requalificação profissional direcionadas aos homens; geração de renda para as mulheres em atividades manuais e com possibilidades de realização no espaço privado/doméstico.

No Brasil, desde o final da década de 1970, os movimentos de mulheres/feministas constroem pautas de reivindicação com exigências ao poder público. A violência e a discriminação que historicamente atingem as mulheres foram, sem dúvida, os principais pontos de contestação das feministas, demandando mecanismos legais de defesa e proteção.

Nas agendas de solicitações constavam os serviços integrados com atendimentos psicológicos, de assistência social, de saúde, orientação jurídica; casas-abrigo e serviços policiais capacitados sobre a complexidade da problemática.

Como reflexo do panorama internacional de discussão sobre os direitos humanos, em 1984, o Brasil ratifica a Convenção

sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada pela ONU em 1979. Como signatário da Convenção, o Estado brasileiro compromete-se com a implementação de ações para prevenção e eliminação das formas de violência e discriminação contra as mulheres, inclusive com a revisão da legislação e sinalizando a possibilidade de derrogar leis que constituíssem obstáculos à cidadania das mulheres.

Contudo, não obstante a trajetória de luta, somente a Constituição de 1988, de forma inédita, incorpora interesses dos movimentos de mulheres e feministas, explicitando as relações de gênero. No que tange aos direitos individuais, assegura a igualdade entre homens e mulheres (art. 6, parágrafo 1º), também define como dever do Estado garantir especial proteção à família (art. 226) e coibir a violência no âmbito das relações familiares (art. 226, parágrafo 8º). Portanto, conforme Barsted (2007), a Constituição brasileira formaliza a cidadania das mulheres, ao legislar sobre os temas mencionados e abolir inúmeras discriminações.

Todavia, embora o reconhecimento legal do direito seja o passo fundamental e importante, ele somente não garante sua imediata efetivação. No caso brasileiro a concretização das conquistas em prol das mulheres vem demandando um grande esforço de amplos segmentos sociais e dos sujeitos comprometidos com as lutas democráticas. Embora visceralmente presentes no cotidiano das relações sócias, as barreiras não foram só de ordem cultural, da herança autoritária e patriarcal que configuram as relações de gênero na sociedade brasileira. As prerrogativas jurídicas que fundamentavam e demandavam políticas públicas de proteção e defesa das mulheres se defrontam, também, com os obstáculos macroestruturais, de natureza político-econômica.

Paradoxalmente, é no contexto de espraiamento do ideário neoliberal<sup>1</sup>, em que se proclama a redução da intervenção do Estado em benefício do trabalhador e sua ampliação em favor do capital, que o Brasil institui constitucionalmente seu sistema de Seguridade Social e também surgem as primeiras iniciativas institucionais de defesa das mulheres vítima de violência.

A entidade SOS Mulher, fundada em 1980, em São Paulo, constitui o marco no atendimento a mulheres em situação de violência no país. Posteriormente a ONG, que funciona com apoio governamental, implantada no Rio de Janeiro e em Pernambuco.

Conforme Almeida (2007), no Brasil a intervenção para o enfrentamento à violência de gênero está estruturada em três eixos: Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher (DEAMs), centros e núcleos de atendimento à mulher e as casas-abrigo.

A DEAM implantada em meados da década de 1980, em São Paulo, expandida posteriormente para os demais estados brasileiros, configura-se como importante inovação institucional brasileira na área da violência, “introduzindo o mundo da lei, da justiça e da impessoalidade no âmbito privado, no reino da intimidade conjugal.” (MORAES e SORJ, 2009, p. 14). Representa uma política pública que visa receber denúncia e coibir a violência de gênero.

---

1 A ideologia neoliberal emerge, inicialmente na Europa e apresenta-se como uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar, como forma de superar a recessão e o declínio da economia capitalista que viveu a onda de crescimento do período do pós-guerra até meados dos anos 1970. Como forma de superar a crise do capital, o neoliberalismo surge como opção política e econômica assumida pela maioria dos governos da década de 1980, assim possibilitará: globalização e flexibilização política e econômica; redução do investimento de Estado em políticas e programas sociais; privatizações de serviços sociais e empresas estatais; retrocesso do movimento sindical; aumento do desemprego; perda de direitos e patamar de proteção dos trabalhadores.

Dentre as proposições dos movimentos feministas, destacam-se as casas-abrigo, como espaços de acolhimento de mulheres e crianças, em risco de morte, devido à situação da violência no âmbito doméstico e familiar. Segundo Rocha (2007, p. 22), “as casas-abrigo são equipamentos que devem favorecer à mulher a ruptura com a situação de violência e risco, criando condições para refazer a sua vida emocional e financeiramente”.

Logrado avanços e conquistas na década de 1990, as lutas feministas se intensificam no diálogo com o Estado, sobre a importância na promoção e articulação das políticas públicas com a perspectiva de gênero.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, é criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, vinculada ao Ministério da Justiça. As prioridades estabelecidas foram de combate à violência contra a mulher; participação da mulher no cenário político e inserção no mercado. Naquele contexto, seguindo as orientações da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Banco Mundial, o foco central dos governos brasileiros passa a ser o combate à pobreza, através dos programas de transferência de renda, em face do significativo aumento das mulheres em situação de pobreza, fenômeno denominado de *feminização* da pobreza<sup>2</sup>.

Em 2003, é criada a Secretaria Especial de Políticas para Mulher (SPM), vinculada à Presidência da República e com status de Ministério, apresentando um avanço na proposta de organismo governamental que tem a atribuição de formular, coordenar e articular com outros Ministérios, políticas que promovam a igualdade entre mulheres e homens, que se coloca como desafio presente na realidade social. A partir da SPM é fomentada a

---

2 Sobre a discussão da feminização da pobreza conferir os estudos Duque-Arrazola (2006) de Soares (2003).

criação de Coordenadorias ou Secretarias de Políticas Públicas para Mulheres no âmbito estadual e municipal.

Com a instituição da SPM é propiciado espaço de discussão e interlocução com movimento de mulheres e feministas, promovendo em junho de 2004, a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), que contou com a participação de mulheres do país inteiro.

Evento de relevância e inovador na construção de espaço para debate sobre as políticas para mulheres e apresentação de propostas, considerando as diversidades das mulheres, marcando o Ano da Mulher no Brasil.

As propostas da I CNPM subsidiaram a elaboração da I Plano Nacional de Política para Mulheres (I PNPM), com vigência entre 2005 a 2007, tendo como fundamento: a igualdade e o respeito à diversidade; equidade; autonomia das mulheres; laicidade do Estado; universalidade das políticas; justiça social; transparência dos atos públicos e participação e controle social.

Em 2007 são realizadas Conferências Estaduais e Municipais que elegeram delegadas para participarem da II CNPM, em agosto do mesmo ano. Dessa Conferência Nacional, resultou a elaboração do II PNPM, que é concebido não como um Plano da SPM, mas um Plano de Governo, objetivando desenvolver as ações propostas entre o período de 2008 a 2011.

O II PNPM tem como propostas o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, consolidar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; garantir a efetivação da Lei Maria da Penha; implementar o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Ainda, aponta para a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de mulheres, jovens e meninas.

Apresenta também como metas para o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres: construir/

reformular/reaparelhar serviços de atendimento especializados de atendimento às mulheres, em situação de violência; implementar a notificação compulsória em todos municípios brasileiros; ampliar rede de atenção à saúde de mulheres e adolescentes, em situação de violência; assegurar a existência de pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em todos os municípios; capacitar profissionais nas áreas da rede de atendimento. Ainda, ampliar atendimento através do serviço disque denúncia – Ligue 180.

O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres representa o compromisso dos Estados federativos no desenvolvimento de um conjunto de ações estratégicas, de políticas públicas amplas e articuladas, a serem executadas entre o período de 2008 a 2011. Enfatizando a prevenção, atenção, proteção e garantia dos direitos das mulheres e o combate à impunidade dos agressores.

Tem como prioridade as mulheres rurais, negras e indígenas, em situação de violência, em virtude de maior vulnerabilidade. Inclusive com dotação de recursos financeiros, para investimento em diversas áreas de enfrentamento e atendimento, orçado num valor de R\$ 1bilhão. Para o primeiro ano de vigência, foi formalizado o Pacto em onze<sup>3</sup> Estados, sendo ampliado para os demais estados brasileiros nos anos seguintes.

A formalização do Pacto implica para os Estados, recebimento de recursos do Governo Federal para a implementação e investimentos em serviços de atendimento as mulheres, em situação de violência. O II PNPM tem ainda como meta implantar

---

3 Os Estados que formalizaram o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, já no primeiro ano de sua vigência, foram: SP, RJ, ES, BA, CE, PE, PA, AM, RS, TO e o DF. Os critérios foram: tamanho da população feminina no estado, índices de violência e número de serviços da Rede de Atendimento existentes. (PACTO NACIONAL PELO ENFRENTAMENTO À VIOLENCIA CONTRA A MULHER, 2008)

a Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA), em todas as capitais dos Estados prioritários do Pacto.

Sumariamente, a criação das Secretarias ou Coordenadorias de Políticas para as Mulheres significa um avanço, no que concerne ao órgão específico de articulação e planejamento de políticas para as mulheres.

Com os Planos Nacionais de Política para as Mulheres (2004; 2008), evidencia-se o Centro de Referência para Mulheres, como um serviço de atendimento que contribui para a ruptura da situação de violência, com prestação de atendimento psicológico, jurídico e social, articulando às políticas e serviços sociais que possam contribuir para o atendimento das demandas das mulheres, em situação de violência.

Sem dúvida, a criação da Lei 11.340/2006, denominada Lei Maria da Penha, representa um avanço da legislação sobre o enfrentamento da violência de gênero no espaço doméstico e familiar, fruto de mobilizações das feministas que questionaram o tratamento efetuado a essa problemática através da Lei 9.099/95, ou seja, da operacionalização dos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs).

A Lei 9.099/95 contribuiu para a judicialização da violência de gênero, até então concebida como situação de menor potencial ofensivo, o que favorecia para a naturalização da problemática e para a afirmação da hierarquia entre os gêneros, como expressão patriarcal. Legitimava-se, assim, a dimensão privada de uma questão da esfera pública, mediante tendência conciliatória dos casos, reduzindo a violência à responsabilidade da família.

Além de apresentar uma tipologia da violência doméstica e familiar contra a mulher, para efeitos da Lei Maria da Penha, essa violência independe da orientação sexual, ampliando sua abrangência no caso de violência, não limitando as relações heterossexuais. Ainda, dispõe sobre a criação dos Juizados Especiais

de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência cível e criminal.

A referida Lei estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres, em situação de violência doméstica e familiar, articulando as políticas da Assistência Social, Saúde, Segurança Pública entre outras.

Exige a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, com destaque nas Delegacias de Atendimento à Mulher; promoção e realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher; além de capacitação permanente para os profissionais que trabalhem nos órgãos/serviços de atendimento às mulheres.

A lei 9.099/95 traz ainda outras inovações no campo da proteção à vítima de violência: a mulher somente poderá renunciar à denúncia perante o juiz; é vedada a entrega da intimação pela mulher ao agressor/a; possibilita que os/as agressores/as sejam presos em flagrantes ou tenham prisão preventiva decretada; suspende a punição com penas alternativas; aumenta para até três anos a detenção do/a agressor/a; prevê medidas protetivas para as mulheres; a mulher será mantida informada dos autos processuais, especialmente sobre o ingresso e saída da prisão.

Notadamente, são inegáveis os avanços de direitos e instrumentos legais que consagram os direitos das mulheres, especialmente, com a visibilidade e politização de enfrentamento à violência de gênero. Todavia, como ressaltam Almeida e Netto (2001, p. 43),

[...] no Brasil, apesar de consideráveis avanços legais na defesa dos direitos humanos, carecemos – como reconhecem o Governo, organizações não governamentais e instituições supranacionais – de instrumentos efetivos e capazes de implementá-los.

Nessa perspectiva, a regulação de direitos e consagrações jurídicas é necessária e importante, mas isso não significa condições suficientes para sua efetivação, ou seja, o “legal para incidir no real, exige um complexo de instituições expressivas e concretizadoras dos valores que confrontam os princípios legais.” (ALMEIDA e NETTO, 2001, p. 44). Decerto, essa assincronia é notória na realidade brasileira.

A consagração de direitos, do debate sobre direitos humanos, imbricados na dinâmica social são colocados em xeque pelas desigualdades sociais, reproduzidas exponencialmente nas últimas décadas, entretanto, as lutas sociais travadas pelos/as trabalhadores/as e demais categorias subalternas são imprescindíveis na defesa dos direitos alcançados.

Isso é necessário, sobretudo, na politização do enfrentamento à violência de gênero, nas políticas de atendimento às mulheres, em situação de violência, uma vez que esses avanços resultam de lutas históricas de mulheres e feministas.

## **O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO E OS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM JOÃO PESSOA**

O município de João Pessoa, capital do estado da Paraíba, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo 2010, possui uma população de 723.514 habitantes, sendo que 720.789 (99,62%) correspondem à população urbana e apenas 2.725 (0,38%) rural. Do total de habitantes, 337.745 (46,68%) são homens e 385.769 (53,32%) são mulheres.

A problemática da violência com mulheres na Paraíba é visível, em que o machismo e o conservadorismo são expressões da herança cultural patriarcal e coronelista da região Nordeste. Essa temática começou a ganhar destaque no cenário estadual

durante a década de 1980, mas somente a partir dos anos 1990 que as mobilizações de feministas e de mulheres começam a se fortalecer na luta contra a impunidade dos agressores, inclusive com casos de feminicídios efetuados por jovens de classes mais abastadas e filhos de políticos. Esse contexto coincide com a expansão do feminismo no país, com reivindicações de direitos e políticas que atendessem às demandas das mulheres.

Em maio de 1990, ocorre a criação do Centro da Mulher 8 de Março que desponta como espaço de articulação de feministas e mulheres, além de familiares das vítimas de violência. Ainda, como organização não governamental, tem-se em 1990 a criação da Cunhã Coletivo Feminista, que atua na defesa dos direitos das mulheres, jovens e adolescentes, com enfoque nas áreas da cidadania, direitos reprodutivos e violência.

Os índices de violência de gênero na Paraíba crescem nos últimos anos, inclusive com divulgação nos meios de comunicação televisiva e escrita. Os dados veiculados nos jornais do estado da Paraíba, informados pelo Centro da Mulher 8 de Março, que cataloga os crimes perpetrados contra a mulher, apontam para aumento de publicação de casos.

### **Quadro 1:** Crimes contra a mulher na Paraíba

<b>CRIMES/ANO</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Agressão	38	72	64	70	74
Homicídio	39	43	46	53	44
Tentativa de Homicídio	27	44	27	25	63
Estupro de Mulheres	17	50	20	48	104
Tentativa de Estupro de Mulheres	07	10	06	10	43
<b>TOTAL</b>	<b>128</b>	<b>219</b>	<b>163</b>	<b>206</b>	<b>328</b>

Fonte: Centro da Mulher 8 de Março, 2010.

Obs: Na ocasião da coleta das informações, os dados completos referentes ao ano de 2007 não estavam disponibilizados.

Conforme os dados divulgados, ocorreu um crescimento de 71% entre os anos de 2006 e 2008. Lembramos que 2006 foi o ano de aprovação da Lei Maria da Penha. Em 2009 ocorreu uma queda dos indicadores em relação a 2008, mas mantiveram-se superiores aos dados de 2006. Em 2010 os números voltam a crescer, mas chama a atenção o aumento significativo da violência contra mulheres no estado, no ano de 2011, sobretudo no que se refere aos casos de tentativa de homicídio, estupro e tentativa de estupro.

Ressaltamos que esse resultado não reflete os dados reais, haja vista, que nem todos os casos de violência são noticiados e tampouco notificados nos serviços especializados. Isso vislumbra a magnitude dessa problemática na realidade paraibana. Além do que, o aumento de denúncias e de registros de casos a partir da vigência da Lei Maria da Penha pode está associado exatamente à cobertura da Lei.

Quanto à política estadual de atendimento para as mulheres, em situação de violência, primeiramente teve a implantação da DEAM em João Pessoa, através do Decreto 11.276, publicado no Diário Oficial em 25/03/1986. Embora seu funcionamento e inauguração ocorreram apenas em 06 de março de 1987. Em 2010, dos 223 municípios paraibanos, apenas 07 possuem Delegacia da Mulher, que são: João Pessoa, Campina Grande, Guarabira, Patos, Sousa, Cajazeiras e Cabedelo. Com perspectiva de instalação de duas delegacias nos municípios de Bayeux e Santa Rita.

Em novembro de 2009, através da Portaria n.º 137/2009 da Secretaria de Segurança e da Defesa Social, foi criada a Coordenadoria Estadual das DEAM, com o objetivo de avaliar, acompanhar a aplicação da Lei Maria da Penha no Estado da Paraíba. Ainda, visa implementar grupo de trabalho de estudo e pesquisa de políticas públicas para o enfrentamento a violência

contra a mulher na Paraíba e articular as Delegacias de Polícias e as DEAM na questão da violência contra a mulher.

Na obtenção de informações dos serviços de atendimento, realizamos visita a Delegacia Especializada da Mulher, que na ocasião funcionava em prédio compartilhado com as Delegacias Especializadas de Proteção ao Idoso e de Crimes Homofóbicos no Centro da cidade.

O problema de recursos humanos capacitados para trabalhar com a temática, sucateamento dos serviços e equipamentos e, ainda, quadros insuficientes de funcionários foram evidenciados nos contatos estabelecidos.

O quadro de pessoal da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social não dispõe de equipe psicossocial, embora na DEAM duas funcionárias com formações específicas assumem os atendimentos de Assistente Social e Psicóloga,

Aspecto que merece destaque é o atendimento inicial com as mulheres, como a recepção é conjunta para as três Delegacias Especializadas, as atendentes realizam uma “certa triagem inicial” com as mulheres e demais usuários/as na presença de outros/as funcionários/as, quando são questionadas sobre o que ocorreu e quem foi o agressor. Em algumas ocasiões, são logo informadas que precisam conseguir e trazer as testemunhas, se não, nada será feito.

No período de dezembro/2009 a fevereiro/2010, a DEAM de João Pessoa estava funcionando com agendamento de forma que as mulheres precisavam esperar mais de dez dias para efetuar uma simples denúncia. Isso reflete a dificuldade para se ter acesso à política de atendimento especializado, que não obstante os avanços legais, não dispõe dos equipamentos e serviços adequadamente estruturados para efetivar a proteção e os direitos garantidos.

Vale destacar que posteriormente o prédio da DEAM foi transferido para um novo local da cidade, a partir da ação de implementação de serviços através do Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. O novo imóvel dispõe de mais espaço e melhores estruturas, funcionando apenas a DEAM, com salas com condições adequadas para atendimentos com assistente social e psicóloga. A melhora do espaço físico é importante para a qualificação e o conforto necessário ao atendimento às mulheres, contudo não prescinde de bom acolhimento e tratamento por equipe capacitada de profissionais.

No âmbito estadual, durante a gestão de José Maranhão, foi criada em 2009 a Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres, vinculada a Casa Civil, com objetivo de formular e implementar políticas públicas que atendam as demandas específicas das mulheres. Esse órgão foi oficializado como Secretaria Estadual de Políticas Públicas para as Mulheres através da Lei 9.077, de 14 de abril de 2010. A partir dessa lei, o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CDM), criado desde 1991, torna-se vinculado a Secretaria Estadual de Políticas para Mulheres.

Ainda em 2009, precisamente em 24 de julho, o Estado da Paraíba assinou o Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra a Mulher<sup>4</sup>, possibilitando o recebimento de recursos financeiros do governo federal para investimentos em políticas públicas de enfrentamento as diversas formas de violência contra as mulheres, atentando para o Plano Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, em consonância com o II PNPM.

---

4 Com a adesão ao Pacto, o Estado da Paraíba tem a previsão do recebimento de R\$ 8 milhões até o ano de 2011. Entre as metas de políticas de atendimento, tem-se a criação de Casa-Abrigo e de Centro de Referência da Mulher, além de ampliar CREAS nos municípios paraibanos.

O Plano Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher<sup>5</sup> está estruturado em quatro eixos, que são: implantação da Lei Maria da Penha; garantia dos direitos das mulheres apenadas; combate à exploração sexual de meninas e das mulheres; e a promoção da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos.

Em 23 de dezembro de 2010 foram inaugurados o Centro Estadual de Referência da Mulher Fátima Lopes e a Casa Abrigo para Mulheres em Situação de Violência Aryane Thais, ambos os serviços vinculados à Secretaria Estadual de Políticas Públicas para as Mulheres.

O Centro funciona 24h, diariamente, com atendimento, encaminhamento e orientação psicológica, jurídica e sócioassistencial, ainda, visa monitorar e acompanhar às ações desenvolvidas pelas instituições que compõem a rede de assistências às mulheres no Estado da Paraíba.

Quanto à intervenção do governo municipal em políticas públicas para as mulheres, João Pessoa dispõe do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) e destacamos a criação da Coordenadoria de Políticas Públicas para as Mulheres, vinculada ao Gabinete do Prefeito, durante a primeira gestão de Ricardo Coutinho, em fevereiro de 2005.

Através da Lei 11.902, de 29 de março de 2010, este órgão foi transformado em Secretaria, tendo como objetivo contribuir para promoção da equidade de gênero, mediante implantação e implementação de políticas públicas que efetivem os direitos humanos das mulheres no município.

---

5 Para elaboração desse documento participaram representantes das entidades governamentais (Estado – Secretarias; e Município Coordenadoria de Políticas, Centro de Referência, CEAV); e não-governamentais (Rede Estadual de Atenção à Mulher, Criança e Adolescente em Situação de Violência; Redes Feministas e de Mulheres em Articulação; Centro da Mulher 8 de Março; Cunha Coletivo Feminista; Fórum de Mulheres, Marcha Mundial das Mulheres, Bamidelê).

Essa Secretaria possui em sua estrutura as coordenadorias e assessorias técnicas de Trabalho e Enfrentamento a Pobreza; Enfrentamento à Violência Contra a Mulher e Saúde, Direitos Reprodutivos e Sexuais. Dispõe também de Chefia de Divisão e Finanças; Chefia de Divisão de Apoio; Assessoria de Comunicação; Assessoria Jurídica; Assessoria Técnica de Articulação Política e Comunitária; Assessoria Técnica de Formação, ainda, assistente de gabinete e recepcionista.

Concernente ao serviço de atendimento foi inaugurado em 2007, o Centro de Referência da Mulher Ednalva Bezerra<sup>6</sup>, vinculado a Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres, sendo serviço pioneiro no atendimento especializado psicossocial e jurídico para as mulheres, em situação de violência, na Paraíba.

Em funcionamento desde setembro/2007, que tem como objetivo acolher, orientar e apoiar às mulheres, em situação de violência, promovendo atendimento articulado com outras políticas sociais, visando fortalecer e possibilitar a ruptura do ciclo de violência.

A instituição funciona com atendimento de segunda a sexta-feira, das 07 às 19h, oferecendo orientação e encaminhamento psicológico, social, jurídico e de arte educação, também, dispõe do serviço de telefone gratuito 24h, para atendimento imediato, fornecendo orientação e encaminhamentos necessários. Dispõe

---

6 Homenagem a Maria Ednalva Bezerra de Lima, professora paraibana que atuou no movimento sindical e feminista, faleceu em 10 de setembro de 2007, com uma trajetória de luta pela defesa dos direitos trabalhistas das mulheres e contra a violência a mulher. Integrou à Direção Executiva Nacional da Central Única dos Trabalhadores (CUT), foi membro do Conselho da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e da Comissão de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego.

de equipe técnica composta de psicólogas, assistentes sociais, advogada, educadoras, pessoal de apoio, segurança e coordenação.

Quanto à estrutura física, dispõe de salas reservadas para acolhimento e orientação das usuárias, atividades de Grupos de Mulheres e yoga, além de espaço para crianças, caso as mulheres precisem trazer os/as filhos/as. Semanalmente a equipe técnica realiza encontros para avaliação e planejamento de ações, incluindo capacitação profissional sobre a temática de gênero e violência. O Centro também atende a comunidade com palestras nas escolas e em outras instituições governamentais e não governamentais.

Destacamos que o Grupo de Mulheres é um espaço de compartilhar emoções, medos, angústias, mas também, possibilita o fortalecimento das mulheres para enfrentamento da situação, seja na compreensão da vivência familiar, efetiva, conjugal ou na busca de superar a relação de violência. Neste momento visualizam que a violência de gênero está disseminada na sociedade, mas que se reproduz de forma velada no ambiente privado, atingindo singularmente cada mulher.

As atividades do Centro apontam para afirmar a capacidade de escolhas das mulheres, como sujeitos na relação de violência, capazes de tomar decisões, seja de reação, aprendizado sobre a vivência e mesmo de rompimento do relacionamento violento.

A compreensão da dimensão do fenômeno, o reconhecimento dos direitos, inclusive do direito de acesso à rede de proteção são os passos necessários para a mudança e a superação da situação pessoal e também, em muitos casos, para o envolvimento em ações coletivas de enfrentamento à violência.

No tocante ao serviço de saúde especializado, o Instituto Cândida Vargas é o Centro de Referência em Atenção às Mulheres Vítimas de Violência Sexual, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, garantido atendimento psicossocial, além do procedi-

mento de aborto legal<sup>7</sup>. Esse serviço também é realizado pela Maternidade Frei Damião (órgão estadual), sendo essas duas unidades de saúde autorizadas e credenciadas pelo Ministério de Saúde para realização desse procedimento.

No âmbito da saúde, acrescenta-se também que, em 11 de fevereiro de 2010, através da lei municipal 11.891, foi sancionado o direito à realização de cirurgia reparadora, pela rede municipal de saúde, às mulheres que comprovem a necessidade deste procedimento, em decorrência de violência.

Na assistência social, nas ações específicas para o enfrentamento à violência de gênero em João Pessoa, existe um CREAS (co-financiado pelo MDS) que presta atendimento a mulheres, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos e o Centro de Atendimento a Vítimas de Crimes (CEAV); programa integrante da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, implantado em fevereiro de 2008, ambos vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), da Prefeitura Municipal. O CEAV realiza um trabalho preventivo e de orientação junto às pessoas em situação de vulnerabilidade social, com acompanhamento psicológico e social e encaminhamento jurídico.

Quanto ao Poder Judiciário, inexistente o Juizado ou Vara Especializada em Violência Doméstica e Familiar, sendo implantada em 2009 a Curadoria da Mulher, numa parceria entre Defensoria Pública Estadual e o Programa Estadual de Políticas para Mulheres, oferecendo assistência jurídica, psicológica, social, com encaminhamentos para serviços de saúde e segurança, e demais áreas que se façam necessárias. A inexistência do Juizado

---

7 No Brasil, o aborto é tipificado como crime contra a vida, mas o Código Penal, no art. 128, prevê a realização do aborto: quando não há outro meio para salvar a vida da mãe ou quando a gravidez resulta de estupro. Mesmo nesses casos, a interrupção da gravidez é assunto delicado. O aborto é um dos temas mais polêmicos e de repercussão social do movimento feminista e da exigência do Estado em garantir condições para atendimento às mulheres nos serviços públicos de saúde.

ou Vara Especializada compromete sobremaneira a proteção e garantia dos direitos das mulheres que sofrem violência, significando o descumprimento da Lei Maria da Penha.

Portanto, é necessário destacar que as conquistas legislativas no âmbito estadual e municipal, os pactos de enfrentamento a violência contra mulheres e a implantação de políticas atendem a prerrogativas e direção nacional, que visa articular em todas as esferas administrativas a responsabilidade pela efetivação de políticas públicas, cuja expansão foi de forma contundente a partir da gestão do presidente Lula da Silva.

Observamos conquistas significativas para as mulheres, especialmente na atenção para a necessidade de implantação de políticas públicas. Entretanto, reafirmamos que esses avanços ocorrem num contexto marcado pelo agravamento de problemas decorrentes da reestruturação produtiva de âmbito mundial e nacional.

De um lado vivencia-se o processo de privatização dos serviços e arrocho econômico: desemprego, desregulamentação e precarização do trabalho, de outro, a reforma do Estado incide em redução de investimento em políticas sociais no enfrentamento da questão social. Sabe-se que as políticas públicas para as mulheres são transversais e intersetoriais, dependem também da efetiva implementação das outras políticas como habitação, saúde, educação, trabalho e renda, assistência social.

Outro aspecto imperioso a enfatizar é que a lógica da descentralização administrativa das políticas sociais estatais, como defende Montaño (2001), implica numa desconcentração financeira e executiva, permanecendo com uma concentração normativa e política. Essa característica poderá resultar falta de recursos financeiros para investimentos de ações e serviços, comprometendo a qualidade e a efetividade de políticas, constituindo outra marca da influência neoliberal na redefinição da intervenção do Estado e nas políticas sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência de gênero, em suas várias faces, frequentemente afeta as mulheres no espaço familiar e doméstico, configurando-se como violação dos direitos humanos. Entretanto, a ideologia patriarcal e machista arraigada na cultura de nossa sociedade, favorece sua reprodução e, apesar de não se tratar de um fenômeno natural, é vista como ato de descontrole ou como caso excepcional das relações sociais de gênero, sobretudo, nos relacionamentos familiares e íntimos.

Entendemos que a violência direcionada às mulheres é intrínseca à organização social na ordem patriarcal de gênero. Através da breve incursão teórica, argumentamos que, historicamente, o patriarcado no Brasil é explícito e eivado na dinâmica da vida social, com fortes comprometimentos do Estado em sua reprodução.

Verificamos que, ao longo da história, revelam-se constantes formas de exclusão ostensiva às mulheres, mas também se percebem profundos deslocamentos de conquistas para as mulheres e por elas, resultando em mudanças substanciais em sua condição e inserção na sociedade.

É necessário reconhecer que as relações sociais de gênero estão se modificando, a partir dos avanços conquistados pelas mulheres, que organizadas em movimentos sociais, conseguiram inserir suas demandas na esfera pública e política, consequentemente resultando em vitórias quanto ao reconhecimento de políticas que atendem suas necessidades.

As políticas sociais públicas configuram-se como um conjunto de procedimentos em que transforma as demandas sociais em prioridade política, ou seja, objeto de intervenção governamental. Nesse sentido, à luz da perspectiva dialética dos

direitos sociais, estas são apreendidas como conquistas dos/as trabalhadores/as, não apenas como instrumentos da burguesia.

O reconhecimento de direitos e proteção às mulheres é essencial na construção da cidadania desse segmento social, fruto da luta histórica de mulheres e feministas que questionaram o autoritarismo, hierarquia e assimetria entre os sexos. Embora, isso não implique na sua efetivação, a formalização dos direitos permite reivindicação junto ao Estado, para assegurar sua efetivação.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Suely Souza de. Essa violência mal-dita. In: ALMEIDA, Suely Souza de. (org.) **Violência de gênero e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2007.

ALMEIDA, Suley Sousa de; NETTO, José Paulo. Proteção aos direitos humanos e impunidade. **Revista Ciência Hoje**. n. 178. v. 30, 2001. p. 43-46.

ALMEIDA, Suely S. **Femicídio**: algemas (in)visíveis do público-privado. Rio de Janeiro: Revinter, 1998.

BARSTED, Leila Linhares. A resposta legislativa à violência contra as mulheres no Brasil. In: ALMEIDA, Suely Souza de. (org.) **Violência de gênero e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2007. p. 119-137.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 2008.

BRASIL. **I Plano Nacional de Políticas para Mulheres**. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2005.

BRASIL. **II Plano Nacional de Políticas para Mulheres**. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha**. Brasília, 2006.

BRASIL. **Norma Técnica de Normatização do Centro de Referência de Atendimento à Mulher**. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2006.

CENTRO DA MULHER 8 DE MARÇO. **Monitoramento de crime contra a mulher na Paraíba – período 2008 a 2010**. João Pessoa, 2010.

CISNE, Mirla; GURGEL, Telma. Feminismo, Estado e Políticas Públicas: desafios em tempos neoliberais para a autonomia das mulheres. **Revista Ser Social**. n. 22. v. 10. Brasília: UnB, 2008. p. 69-96.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER (CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ). Disponível: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-61.htm> Acesso: 03/03/2010

CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (CEDAW). Disponível: <http://www.ipas.org.br/rhamas/convecaodis.html> Acesso: 03/03/2010

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Susana. Políticas de Assistência Social e os Tempos Sociais Femininos: Um caso brasileiro. **Revista Nômadas**. Nº 24. Abril. Universidade Central. Colombia. 2006.

[http://www.ibge.gov.br/censo2010/primeiros\\_dados\\_divulgados/index.php?uf=25](http://www.ibge.gov.br/censo2010/primeiros_dados_divulgados/index.php?uf=25). Acesso: 08/11/2010

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Primeiros Dados do Censo 2010**. IBGE. 2010. Disponível: 210

MONTAÑO, Carlos. O Projeto Neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**. v. 8. São Paulo: PUC-SP. 2001. p. 53-64. Disponível em: <http://www>.

pucsp.br/neils/downloads/v8\_carlos\_montano.pdf

Acesso: 04/05/2010.

PIOVESAN, Flávia. A mulher e o debate sobre direitos humanos no Brasil. In: **Direito Humanos: atualização do debate**. Departamento Cultural e de Divulgação. Ministério das Relações Exteriores. Goiânia:Gráfica e Editora Bandeirante Ltda, 2003. p. 39-44.

ROCHA, Lourdes de Maria Leitão Nunes. **Casas-Abrigo no enfrentamento da violência de gênero**. São Paulo: Veras Editora, 2007.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani; ALMEIDA, Suely Souza de. **Violência de gênero: poder e impotência**. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SOARES, Laura Tavares R. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SORJ, Bila. A Revista Estudos Feministas e as Políticas Públicas: qual relação? **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, 16. Florianópolis, 2008. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v16n1/a13v16n1.pdf>

TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve histórico do feminismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

TRAT, Josette. Movimentos sociais. In: HIRATA, Helena. *et al.* **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 149-154.

# Industrialização, Questão Urbana e Política de Habitação no Brasil

Maria de Lourdes Soares

## INTRODUÇÃO

A questão da moradia tem se constituído em problema que vem marcando historicamente o Brasil enfrentado através de políticas, de programas e de projetos, no geral com recursos de instituições públicas repassados para as privadas, sanando mais os problemas econômicos do Brasil que a questão da moradia.

Para melhor entendermos a questão urbana e da habitação na história brasileira discutimos a questão urbana e o déficit habitacional e as tentativas de enfrentamento desta problemática através da política habitacional, destacando a política de habitação de interesse social como uma possibilidade de maior acesso da população a cidade e ao direito social a moradia.

E para melhor entendermos o processo de industrialização e as questões da urbanização, da habitação e da problemática habitacional, especialmente das políticas voltadas para a área de Habitação Popular, tentaremos relacionar a questão urbana/rural e habitacional desde o início da industrialização e da urbanização no Brasil até a inclusão do direito a cidade e da habitação como um direito social, com destaque para a habitação social

como possibilidade de uma intervenção mais participativa e interativa de atuação da política.

Considerando o déficit habitacional no Brasil como resultante de um modelo de desenvolvimento explorador, excludente e segregador que penaliza segmentos significativos da população, particularmente os mais vulneráveis, o direito a cidade e a moradia, particularmente no que se refere a moradias adequadas e em condições de habitabilidade constitui uma questão relevante e atual.

E diante do cenário de incertezas inaugurado com a instabilidade do quadro econômico internacional, o governo federal tem reenfocado a importância da reforma do Sistema Financeiro da Habitação, como uma forma de reconhecimento da sua função da economia em geral e da grande visibilidade do déficit de moradia devida à parcela significativa da população e da sua associação à desordenação, ilegalidade, violência, etc.

## **A QUESTÃO URBANA E HABITACIONAL NO BRASIL**

Para melhor entendemos a trajetória da intervenção do Estado em relação à questão urbana e a moradia, inicialmente, esboçamos noções preliminares a respeito da moradia como mercadorias e, posteriormente, evidenciamos o papel do Estado como agente participante da produção habitacional, na sua forma de atuação segundo princípios keynesianos e neoliberais.

O processo de urbanização será entendido no contexto do caráter de capitalismo dependente e da formação econômica e social brasileira, sobretudo, da passagem do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial de desenvolvimento.

Considerando que no Brasil o processo de industrialização-urbanização tem início na passagem do Império para a República,

com a substituição da mão de obra escrava pelo trabalho livre. E na República Velha (1889-1930) o Estado privilegiava a produção privada e recusava a intervenção direta no âmbito da construção de casas para trabalhadores, suas iniciativas se restringindo à repressão às situações mais graves de insalubridade, via legislação sanitária e ação policial, e à concessão de isenções fiscais, que beneficiavam sobremaneira os proprietários de casas de locação.

Desse modo no século XIX as manifestações das formas de reconhecimento de áreas ilegais na cidade se dão quando são percebidos os cortiços como focos de pobreza, lugar propício à violência, a epidemias e ao vício. Descoberta que se deu com o interesse pelo cenário urbano na Europa e no Brasil, quando os cortiços são considerados formas irregulares de ocupação e “[...] imóveis que tem como principal característica a precariedade das condições habitacionais que, em sua maioria, resultava em condições de vida e moradia subumanas” (SAULE JUNIOR, 2004, p. 439).

Em alguns as portas se fechavam por dentro e em outros por fora. Em geral, eram cômodos construídos para alugar, com tanques e instalações sanitárias de uso comum [...]. Os cortiços serviam de moradia para 4% da população do Rio por volta de 1869 e chegaram a 25% nos primeiros anos da República (IBID id).

A ausência do Estado na construção de habitações terminou por incentivar a construção das vilas operárias, que eram pequenas edificações unifamiliares, particularmente existentes em São Paulo e em outras cidades brasileiras e os cortiços, que GAP citado por Taschner (1997, p. 9) “[...] define como construção constituída em uma fileira de quartos de aluguel, fisicamente semelhante à senzala”.

Como no Brasil o processo de industrialização-urbanização teve início na passagem do Império para a República, a partir de 1930, quando o país substituiu a mão de obra escrava pelo trabalho

livre e a cidade começa a suplantar o campo, como universo civilizatório diferente, particularmente no período Getulista, as cidades brasileiras iniciam um processo de industrialização baseada no modelo de substituição de importações, com crescimento da população urbana passando de 11,3% em 1920 para 31,2% em 1940.

Quando são criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), com a atribuição voltada para a previdência social e para a assistência médica, mas com a função habitacional.

Estes Institutos mesmo não tendo a função exclusivamente habitacional no seu quadro de atividades, como primeiros órgãos estatais a tratarem da questão habitacional foram voltados particularmente para a construção de moradias para uma parcela pobre da população e tiveram importância fundamental na provisão do crédito imobiliário particularmente após 1937.

Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), com a finalidade exclusiva de tratar da questão da moradia no país no momento em que surge a estudos e discussões sobre a evolução temporal e a distribuição espacial do déficit habitacional brasileiro e sobre a qualidade das habitações no Brasil, seja pela sua importância no âmbito das políticas de caráter social, seja por causa da relevância de conhecimentos (de caráter microeconômico) para os agentes que atuam na oferta de unidades habitacionais, ou em face da importância (macroeconômica) do investimento em construção civil.

O reconhecimento da importância da habitação como um abrigo a partir de 1948, que se desdobra na constituição de direito universal do homem, garantindo no Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ganha destaque o segmento habitacional relacionada à questão rural-urbano e o dimensionamento do déficit e da ineficácia no seu atendimento pelo mercado da construção de unidades habitacionais nas diversas

regiões guiados pelas perspectivas de melhoras na efetivação e participação dos envolvidos na política.

No Brasil, as décadas de 1950 e de 1960, foram marcadas por forte êxodo rural, em decorrência da política de industrialização adotada no governo de Juscelino Kubitschek, quando são mais visibilizados os problemas advindos da urbanização, como a “*crise de habitação*” que afetava profundamente as classes populares, mais especificamente as pessoas que deixavam o campo em busca de uma vida melhor na cidade.

Após o Golpe Militar de 1964 que derrubou o governo João Goulart, o novo governo que se estabelece cria o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) juntamente com o Banco Nacional de Habitação (BNH) para estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento para aquisição da casa própria, especialmente para as classes da população de menor renda.

Quando são extinto órgãos com atuação na habitação (IAPs e FCP) e criado Banco Nacional de Habitação (BNH) implantando uma política habitacional de grande escala, mantida pelo Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) com recursos gerados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros e pela poupança voluntária que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE).

Com a extinção dos programas que trabalhavam para atender a crescente demanda, em especial de menor renda, como Institutos e Fundações (IAPs e FCP), suas atribuições são transferidas para o Banco Nacional de Habitação (BNH), compreendendo os problemas advindos da urbanização de forma mais precisa, a “*crise de habitação*” que afetava profundamente as classes populares, mais especificamente as pessoas que deixavam o campo em busca uma vida melhor na cidade.

O Banco Nacional de Habitação (BNH 1964-86) atuou basicamente por meio das Campanhas de Habitação (COHABs) e dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Contribuição (FGTS).

Com o Banco Nacional de Habitação o governo militar procurava responder à forte crise de moradia presente no país que se urbanizava aceleradamente e criava uma política de financiamento para a construção civil para angariar apoio das massas populares urbanas, com atuação destaca na construção de conjuntos habitacionais para a população de média e de baixa renda.

O SFH, em 1967, no governo de Costa e Silva, recebe a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e com a implementação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos amplia seu capital e torna esta uma das principais instituições financeiras do país e a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação.

Com o montante de recursos para ser aplicado em projetos habitacionais, coordenados e impulsionados pela maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação, abra-se a possibilidade de sanar o déficit habitacional brasileiro.

Entretanto com a criação das Campanhas de Habitação Popular (COHABs), em 64, com o Golpe Militar, na coordenação de Habitação de Interesse Social, prevaleceu a política de remoção realizada de forma autoritária. Nessa época as remoções eram justificadas por razões estéticas, mas constatou-se que as liberações desses locais centrais serviriam para usos mais lucrativos, como a construção de edifícios luxuosos.

Durante a ditadura militar foi demonstrada a ineficiência das ações do BNH, devido seus investimentos serem perpassados para a iniciativa privada e voltados para as camadas sociais

com maior poder aquisitivo, deixando de lado a construção de habitações para as camadas mais populares.

E a partir de 1967 intensificam as críticas desfavoráveis da opinião pública ao SFH/BNH por ser herança dos governos militares, por reorientar seus investimentos para as camadas sociais com maior poder aquisitivo, pelas inadimplências e denúncias dos casos de corrupção verificados ao longo de sua existência e por deixar de lado a construção de habitações populares.

Com relação às formas de atuação do Estado neste momento Donates (2007) considera como de transição dos modelos principais de intervenção: do Keynesiano, do Estado de Bem-estar-social; para o Neoliberal, do Estado mínimo.

Coloca o modelo de Bem-estar-social na intervenção estatal na área habitacional marcada por uma política pública centralizada, isto é, uma política federal que difundia um tipo de intervenção universal para a população de renda mais baixa sem levar em consideração as especificidades de cada região. E, este tipo de intervenção como promovendo a ideologia da casa própria como forma de controle social.

Entretanto, com a crise do Estado de bem-estar social e a profunda reestruturação econômica, como exemplo: privatizações, parcerias entre público e privado, desregularão e liberalização do Estado, ou seja, o país adota os paradigmas neoliberais.

E reconhecendo que o SFH/BNH como representando um auxílio indispensável à solução do problema mais grave e de mais difícil solução no Brasil: a habitação, a implantação do neoliberalismo significou para área habitacional a extinção do BNH em 1986. Uma transformação estrutural da política de habitação que passou de uma política de Estado para uma política de governo, ou seja, quando em cada governo a política habitacional sofre alterações, tornando-a instável.

Com o direito a moradia reafirmado na Declaração de Vancouver, realizada em 1976, como fruto da primeira Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (HABITAT I), e reivindicação pela descentralização do poder entre as esferas federal, estadual e municipal, contribuíram para a instabilidade nas políticas habitacionais.

Contudo, prevalece tanto na política habitacional do Estado de bem-estar-social quanto na de Estado neoliberal o problema da moradia e de modo indireto o poder público, via política de habitação, continuando um desenvolvimento econômico voltado para os interesses do capital.

Pelas críticas e limitações nas suas ações o SFH/BNH foi extintos no governo José Sarney, através do Decreto nº 2 291 de 21 de novembro de 1986, e suas atividades incorporadas a Caixa Econômica Federal, abrindo nova etapa na política urbana e habitacional brasileira caracterizada por uma forte confusão institucional e constantes reformulações nos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais.

Situação que fortaleceu os programas alternativos ao SFH, como o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, voltado para famílias com renda inferior a três salários mínimos e com um bom aporte de recursos a fundo perdido. Programas enfraquecidos com a área social do Sistema Financeiro Habitacional e as Companhias Estaduais de Habitação (COHAB's).

Em 1986, após a definitiva dissolução do BNH, com suas principais atribuições passando para a Caixa Econômica Federal (CEF), que tinha como objetivo gerir os recursos que o governo federal alocava para os programas de habitação são estimulados programas alternativos ao SFH, tais como o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais e outras instituições para onde foram passando suas atribuições.

O debate girava em torno do fato de ser a casa uma produção capitalista ou não-capitalista e indicava que a moradia poderia virar uma mercadoria e deixar de ser valor de uso para ser valor de troca. A moradia passa a ser reconhecida como um direito social pela Constituição Brasileira e como uma possibilidade de ser produzida sem fins lucrativos, com os operários construindo suas próprias casas, mas continuava uma mercadoria inserida na lógica capitalista de produção, à medida que o capital se realizava/concretizava através da venda ou do aluguel dos imóveis.

Para Blay (1985, p. 20) a mercadoria moradia é entendida [...] “dentro da teoria das ‘necessidades sociais’, em um sistema econômico regido livremente pela procura e pela oferta”, tornando a moradia um problema de difícil solução, se de um lado existe grande oferta da mercadoria moradia, por outro, grande parcela da população que não dispõe de renda suficiente para adquiri-la, considerando que as moradias apresentam um elevado valor agregado. Impossibilitando a população de renda baixa de comprar ou alugar uma casa com condições mínimas de habitabilidade.

Como no Brasil parte da população não possui local para residir ou reside em locais de difícil acesso, de condições precárias, a moradia se transformou em um problema social (dificuldade de acesso) e urbanístico (inadequabilidade habitacional). Época em que Bonates (2009, p. 21) coloca, de forma mais específica a produção de moradias, classificada em três tipos distintos:

Produção estatal de moradias, aquela produção capitalista impulsionada pelos políticos de habitação, no qual se constroem conjuntos habitacionais financiados para a população com menores rendimentos, políticas habitacionais essas que também beneficiam a população de classe média e alta.

Produção privada formal, como a produção capitalista representada pelo mercado imobiliário formal, composto pelas empresas privadas da construção civil ou pelos imobiliários privados, muitas dessas habitações financiadas pelo poder público, via financiamento, logo também se enquadram na política habitacional brasileira.

Produção informal, como a produção à margem do mercado imobiliário formal, a qual produz habitações informais, geralmente, representada pelas favelas, cortiços, etc e as discussões sobre as habitações informais.

Para Gordilho Souza (2000, p. 51), “nas grandes cidades brasileiras, a informalidade e a ilegalidade da ocupação têm sido uma das marcas no processo de urbanização contemporânea, ampliando-se particularmente na última década, quando há um retorno intensivo as ocupações do tipo favelas.

Considerando a crise econômica que atingiu o Sistema Financeiro de Habitação com o processo de extinção do BNH, a partir de 1987, houve o esgotamento do sistema fordista que gerou mudança na política neoliberal e provocou as crises das décadas de 1980 e 1990 e a concretização de seu fechamento no governo de Figueiredo (1979-1984).

O governo federal tendo outras prioridades que não era a questão habitacional, quando Sarney assume o poder, em 1985 concretiza-se a crise na habitação justificada pelo seu “baixo desempenho, alto nível de inadimplência e baixa liquidez no Sistema, ocasionando um agravamento nos problemas de moradia da população e a intensificação dos movimentos de mutuários que se organizaram nacionalmente com a expectativa das novas autoridades resolverem a crise do Sistema sem a penalização dos mutuários” (AZEVEDO, 2001, p.11).

Em 1990 com o estabelecimento da política neoliberal e o aumento do grau e do incentivo a privatização e da redução da

responsabilidade do Estado, houve um retraimento da política habitacional, como afirma Gordilho-Souza (2000, p. 57-58) [...] “desde a extinção do BNH tem sido notório o retraimento do papel do Estado na produção de habitação, particularmente nas políticas federais para a produção de interesse social”.

Com o avanço da globalização de formato neoliberal, no governo Collor (1990-1992) foram diminuídos os gastos sociais do Estado e as formas de movimentação de capital, com agravamento na implantação das políticas habitacionais devido aos bloqueios das cadernetas de poupança, visto que parte do dinheiro que era investido em poupança era destinado ao SFH.

Momento em que a gestão dos programas habitacionais passa a ser controlado pela Secretaria Nacional de Habitação e os financiamentos foram voltados para agentes privados e para a formação de parcerias entre instituições financeiras e o mercado imobiliário, através de quatro programas operados pela CAIXA.

Programas que tinham, particularmente, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como fonte de recursos, como: Programa de Ação Imediata para a Habitação (PAIH); Programas Cooperativos; Programa Empresário Popular (PEP); e o Programa de Habitação Popular que contava com: PROHAP Público; PROHAP Privado; PRODURB e PROAREAS.

O aumento das parcerias com as empresas privadas e dos custos com as unidades habitacionais para as camadas de renda mais baixas, colocadas como público-alvo, foram excluindo, cada vez mais, estas do processo pela incapacidade de pagamento, aumentando a insatisfação da população que ocasionou o impeachment.

Com modificações no cenário econômico e o Plano Real conseguindo controlar a inflação e fortalecer a economia no governo de Itamar Franco (1993-1994), a provocação da participação popular através dos Conselhos, resultou em modificações no

SHF, na CAIXA e no setor habitacional, que ocasionou uma maior transparência nas gestões dos programas.

A produção habitacional continua insignificante, mas muitas obras que se encontravam inacabadas pelo governo anterior, tiveram de ser concluídas. E para as classes mais baixas foram desenvolvidos dois programas com recurso do Orçamento Geral da União (OGU): o Habitar-Brasil e o Morar-Município, com ampliação de suas atividades para além da falta de moradia, para o problema da habitabilidade, “[...] a habitabilidade como um conjunto de condições não apenas físicas que permitem a permanência humana em um lugar, sua sobrevivência e certo grau de gratificação de existência” (SALDARRIAGA, 1981).

Com a preocupação com a habitabilidade as ações se voltaram para a urbanização de favelas e a produção de lotes urbanos visando melhorar a qualidade de vida da população, com os Programas com maior participação dos governos estaduais e municipais, marcando a trajetória da Política Habitacional pós-BNH.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998-2002), seus primeiros anos de governo são voltados para a conclusão dos empreendimentos habitacionais iniciados no governo Collor.

Com as diversas organizações da sociedade civil e o Movimento pela Reforma Urbana atuando no setor da habitação popular, pressionando pela introdução de formas participativas de gestão; foi aprovado o Estatuto da Cidade pelo Congresso Nacional (2001) através de Emenda Constitucional que introduziu a habitação como um direito social constitucional (2000).

Coerentes com uma nova visão e deixando de privilegiar unicamente o financiamento à produção da habitação, a partir de 1996, motivado pela formulação do Plano Nacional de Habitação e pela documentação da Política Nacional de Habitação

(PNH) foi criada a Secretaria de Política Urbana, gestora do setor habitacional, em que estavam incluídos novos programas.

Momento que ocasionou uma mudança positiva no perfil da política habitacional pós-BNH e a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final (Carta de Crédito, individual e associativa), que absorviam a maior parte dos recursos do FGTS e o Pró-Moradia, estes voltados para o poder público, focados na urbanização de áreas precárias, e o Programa de Apoio à Produção voltado para o setor privado.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999, voltado à produção de unidades novas para arrendamento e o Programa de Subsídio Habitacional (2001), com recursos do Tesouro Nacional (Orçamento Geral da União, FGTS ou outras fontes), subsidiaram a produção de habitação para a população de baixa renda, fortalecendo o significado da construção de casas e a estabilidade dos programas, como: Habitar-Brasil e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H).

Programas que fortalecem a Política Nacional de Habitação e os programas vinculados que objetivam menores custos na produção da moradia, maior ampliação no atendimento e a melhorias na participação das camadas mais pobres no que diz respeito à aquisição da casa própria.

No governo Lula (2003-2006), com a situação econômica do país permitindo uma elevação significativa do investimento em habitação, tanto social como de mercado, são articular as políticas setoriais para enfrentar a questão urbana com a criação do Ministério das Cidades: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

Buscando garantir direito à cidade, a criação do Ministério das Cidades como órgão responsável pela Política de De-

envolvimento Urbano e pela Política Setorial de Habitação se inscreve a concepção de desenvolvimento urbano integrado e a habitação para além da casa, incorporando o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais.

Com a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades no mês de outubro do mesmo ano, com 2.500 delegados e com um processo de mobilização social, consolidam-se as bases da atuação do governo e a criação e composição do Conselho Nacional de Habitação, instalado em 2004.

O Estatuto da Cidade começou a ser implementado através de uma Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo, desenvolvido pela Secretaria de Programas Urbanos para, de maneira democrática e participativa, implementar um instrumento de planejamento articulado com a questão habitacional.

A Caixa Econômica Federal (CEF) sendo encarregada da operacionalização dos Programas/Ações do Ministério das Cidades e da nova Política Nacional de Habitação (PNH) incorpora a maioria das propostas do Projeto Moradia e institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e seu respectivo Conselho Nacional. E o Conselho das Cidades exige de estados e de municípios a criação de uma estrutura institucional, com fundo, conselho e plano de habitação, para terem acesso aos recursos federais.

Com a aprovação do Plano Nacional de Habitação (PNH) em 2004, possibilita uma nova política, a cargo da Secretaria Nacional de Habitação, definida em quatro instrumentos básicos: (i) o Sistema Nacional de Habitação que abrange os subsistemas Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Habitação de Mercado (SNHM); (ii) o desenvolvimento institucional, por meio do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, que visa

promover a estruturação dos estados de forma a descentralizar a implementação da política; (iii) o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; (iv) e o Plano Nacional de Habitação.

Como resultante de projeto apresentado por iniciativa popular e aprovação da Lei nº 11.124/05, de iniciativa popular pós-CF/1988, a Lei Federal nº 11.124 que regulamenta o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi aprovada em 16 de junho de 2005, após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, fazendo parte do SNHIS o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A proposta de Política Nacional de Habitação incorporou a maioria das propostas do Projeto Moradia, consensuada no Conselho das Cidades, em especial no Comitê Técnico de Habitação, priorizando os seguintes objetivos: 1) universalizar o acesso à moradia digna; 2) promover a urbanização, a regularização e a inserção urbana de assentamentos precários; 3) fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados, dentro de um novo modelo com desconcentração de funções e articulação de ações, para possibilitar a participação de amplos segmentos da sociedade na sua implantação; 4) tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; 5) democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; 6) ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e 7) incentivar a geração de emprego e renda (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005b, p. 6).

Com a exigência da nova Resolução do Banco Central, dos bancos utilizarem os recursos da poupança para financiar a habitação, em 2004, foi aprovada pelo Congresso a Lei nº 10.931, para a produção e venda de unidades habitacionais para o setor médio e para ampliar a produção de mercado em um processo especulativo que chegou a ser chamado entre 2007 e 2008, de

boom imobiliário, desencadeando uma disputa por terra, com efeitos nefastos para a produção de habitação de interesse social.

Com a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), entre 2007 e 2008, previstos na nova PNH, para equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos, o plano estratégico de longo prazo para 2023 e a curto e médio prazo, levaram em conta a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social. Foram propostas ações simultâneas nos quatro eixos considerados indispensáveis: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias.

Com a melhoria das condições macroeconômicas do país implicando em ampliação dos recursos para a habitação, a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (2007), prevê investimentos em infraestrutura em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, e o Programa Minha Casa Minha Vida (2009), para o atendimento da baixa renda, incluindo seus componentes de caráter social e a Urbanização de Assentamentos Precários.

Para dinamizar a construção civil, gerada pela crise, foram ampliados os recursos e adotadas medidas para reduzir o custo da habitação, como a desoneração tributária para a Habitação de Interesse Social (HIS).

Mas o déficit habitacional do país, segundo levantamento da Fundação João Pinheiro, chega próximo de 7 milhões de novas unidades habitacionais, com mais de 90% atingindo famílias com renda mensal abaixo de 5 salários mínimos. Cerca de 16 milhões de famílias brasileiras vivendo em moradias precárias, em sua maioria na periferia de grandes cidades, sem título de propriedade, sem acesso a água, a luz, a esgoto, a escola ou a posto de saúde.

Situação agravada pela regulação do uso do solo e dos padrões construtivos que encarecem os terrenos e a construção com o monopólio do uso da terra, dificultando a queda dos custos com habitação e levando os mais pobres para a informalidade do solo urbano.

Com a promessa de mudanças no quadro habitacional brasileiro continua a política neoliberal e permanecem os financiamentos beneficiando a população com maior poder aquisitivo, pois estes que garantem os maiores retornos dos investimentos aplicados, estimulando um processo de cercamento dos espaços públicos e privados interditando os pobres do usufruto a cidade.

E para enfrentar o déficit habitacional os mais pobres continuam buscando as construções alternativas, na sua forma legal ou ilegal, e as possibilidades de melhorias de suas casas (antes eram de zircos, flandres, tábuas e barros, passam a ser de telhas, tijolos) e de sua valorização.

Destituídos dos direitos fundamentais de cidadania milhões de brasileiros vão se alojando em áreas inadequadas para sua própria segurança e para a preservação do meio ambiente. Morando em aglomerações em beiras de rios, em regiões de mananciais, de mangues e de dunas, concentradas em espaços limitados que, ao mesmo tempo, possibilita uma maior convivência entre eles e novas formas de sobrevivência precarizada e vulnerabilizadas.

## CONCLUSÃO

A Política de Habitação dos anos de 1930 e 1980 marcada pela Política dos IAPs e preocupada com a localidade dos empreendimentos, com a implantação de conjuntos em áreas centrais, contribuiu para um barateamento das construções, com

a racionalização, industrialização e verticalização dos blocos, detectados conjuntos incluídos em áreas verdes.

A Fundação da Casa Própria (FCP) teve sua presença marcada por levar em consideração as realidades de cada região, adequando cada conjunto a realidade vivida na localidade.

A produção do Banco Nacional de Habitação (BNH) foi marcada pela implantação dos conjuntos habitacionais nas periferias, onde o solo tinha preços mais baixos e a produção era em larga escala, pelo fato da extensão das áreas, a construção era em forma de casa. “Com a construção dos conjuntos habitacionais, preferencialmente, formados por casas, muitos dos quais, de tão grandes, se transformaram em bairros” (BONATES, 2007, p.43).

Devido às grandes dimensões dos conjuntos do BNH, aliados ao processo de expansão periférica, essa política gerou uma transformação da estrutura e da paisagem urbana da maioria das cidades brasileiras.

A participação de Bancos na produção habitacional, como o caso do BNH e posteriormente da CAIXA ECONÔMICA, ocorreu essencialmente como agência financeira e por meio do Programa de Arrendamento Residencial. Do ponto de vista financeiro foram mais favoráveis ao mercado e podem até mesmo reduzir formalmente o déficit habitacional, mas o resultado urbano e ambiental vem agravando outros problemas urbanos, como a mobilidade e o meio ambiente.

Estes promoveram um desenvolvimento urbano colocando a população pobre em lugares ambíguos, em espaços não plenamente integrante da cidade, afastando a idéia de moradia como direito humano, transformando a política urbana em comércio, não incorporando o território no desenvolvimento urbano.

Por se basearem em políticas setoriais e não territoriais, estimularam a urbanização desordenada e desenfreada deixando as políticas públicas ineficientes diante do problema urbano

e mais especialmente da habitação para a população de baixa renda, que pelas dificuldades encontradas para se manter ativa no sistema de produção capitalista, continuou submersa no problema do desemprego, do subemprego, da falta de qualificação profissional, acentuando o problema da moradia e da sobrevivência.

E o Direito à Moradia Adequada deve permitir a produção de habitação social em lugares com qualidade urbanística e integrados à cidade e se constituir em importante instrumento de combate às situações de pobreza e exclusão social, combatendo as condições de extrema pobreza e de segregação e de reprodução dos guetos e das favelas.

## REFERÊNCIAS

BONDUKI, George Nabil. **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.

\_\_\_\_\_. **Origens da Habitação Social no Brasil**. *Analises Social*, vol. XXIX (127), 1994 (3º), p. 711-732.

BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da casa própria: sem casa própria**. João Pessoa. Editora universitária, UFPB. 2009.

\_\_\_\_\_. **Política de Habitação nas Áreas Centrais**: retórica *versus* prática. *Cardernos metrópolis* 21, 1º de sem 2009, PP 105-129.

DUARTE, Sandro Marinho; SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema**. Disponível em [www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/.../1375/1165](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/.../1375/1165), acesso em 20 de janeiro de 2013.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Habitação e Questão Social**: Análise do caso brasileiro. *Revista Eletrônica de Geografia*

e ciências sociais Vol. IX. Agosto de 2005. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-26.htm> acesso em 5/10/2006.

LIMA, Marco Antônio Suassuna. **Segregação sócio-espacial e desenho urbano em assentamentos espontâneos: o caso do bairro São José em João Pessoa PB**. Arqtextos, maio de 2006. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp368.asp>. Acesso em: 10/06/2009.

LEMOS, Carlos A. C. **A casa Brasileira**. São Paulo: Contexto, 1996.

LOBO, Pedro. **A dignidade e a geometria das favelas**. Picturapixel Eletronic Photomagazine. Abril de 2009. Disponível em: Acesso em: 20/06/2009.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades Brasileiras: Favelas**. São Paulo: Editora Contexto, 1988, p. 37-41.

SALDARRIAGA, A. **Habitabilidade**. Bogotá: Fondo Editorial Escala, 1981.

SOUZA, Rogério Ferreira de. **Favelas e os espaços monumentalizados**: um lugar de memória coletiva e símbolo de resistência. Morpheus – Revista Eletrônica em Ciências Humanas. Nº. 03, 2003. Disponível em: <http://www.unirio.br/morpheusonline/N%C3%BAmero%2003%20-%20especial%20mem%C3%B3ria/Rog%C3%A9rio%20Souza.htm>Acesso: 28/06/2009.

TELLES, Vera da Silva. **Favelas, Favelas**: interrogando mitos, dogmas e representações. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21. Outubro de 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n62/a11v2162.pdf>Acesso em: 25/06/2009.

# Desmonte da Área de Recursos Humanos: um estudo em empresas privadas na grande João Pessoa (PB)

Maria da Conceição Silva Felix

Marinalva de Sousa Conserva

## INTRODUÇÃO

Concebemos que as mudanças nos mundos do trabalho, onde o processo de reestruturação se constitui como uma das estratégias do capital para responder a sua crise de acumulação iniciada em meados dos anos 70 do século XX.

Esta década, marca a emergência – mundialmente – de novas tecnologias e de diferentes formas de organização do trabalho em vários setores da economia, causando uma mudança nos processos de gestão.

Trata-se segundo Antunes (2003), de uma crise mundial, que vai além do âmbito do processo de trabalho para se inserir em todas as esferas da produção, colocando em xeque as formas de regulação baseadas no modelo fordista/Keynesiano e que se configura como uma crise estrutural do capital e da produção de mais-valia – principal objetivo do modo de produção capitalista.

Neste novo contexto, a dinâmica empresarial e organizacional enfatiza o desmonte da estrutura rígida e verticalizada característica da acumulação fordista pós-guerra, como assinala Mattoso (2001, p. 19):

Na era da internacionalização e da financeirização do capital, os países que adotaram estratégias de inserção passivas e subordinadas no mercado mundial pagam um duplo preço. Submetem-se aos novos mecanismos por meio dos quais o grande capital busca maximizar a extração do excedente, ao mesmo tempo em que debilitam a produção e o emprego nacional.

Para responder a sua crise, inicia-se pelo capital, um processo profundo de reestruturação que se dá através da nova forma de organização do processo de produção de mercadorias.

Com o advento da reestruturação e a urgência em se resgatar o patamar de acumulação, dissemina-se mundialmente o modelo japonês mais conhecido como Toyotismo<sup>1</sup>, visto que suas formas de gerenciar e contratar a força de trabalho viabiliza o aumento da produtividade a níveis propícios a atual fase do capitalismo, que Coriat (1994) descreve como de concorrência, de diferencial e de qualidade.

A organização japonesa tem como meta a busca por maiores ganhos na produtividade através da otimização dos postos de trabalho individuais, ou seja, a melhor maneira de executar um determinado trabalho e a redução de tempos mortos, este último considerado por ela como um dos fatores responsável pela crise do fordismo.

Com esse modelo de organização – o Toyotismo – inaugura-se também um novo padrão de gestão das relações de trabalho nas empresas, onde o “envolvimento” do trabalhador em todas as fases do processo de produção é condição indispensável.

---

1 Principal motor da reestruturação produtiva, o Toyotismo começou a ser implantado em 1962, no Japão, e tem como principal característica e objetivo, a produção somente do necessário e no menor tempo.

Assim sendo, confronta-se a separação entre os que planejam e os que executam e conseqüentemente a superespecialização – próprias do fordismo – por técnicas como o just in time, Círculos de Controle de Qualidade (CCQ), gerência participativa, que tem como base de sustentação, trabalhadores polivalentes, cooperando em grupos de auto – controle (os Grupos Semi-Autônomos<sup>2</sup> é um bom exemplo) e tendo como representação os “sindicatos – empresas”. No entender de Oliveira (1994), “a organização sindical nas empresas sempre foi débil, ela passa a concorrer com as iniciativas das empresas de buscarem a cooperação dos trabalhadores, normalmente isolando-os dos sindicatos”.

Porém, passada a euforia inicial, as empresas começaram a reagir negativamente diante da adoção dessas técnicas que modificassem as tradicionais formas de organização do trabalho características do taylorismo – fordismo (conservação da rígida divisão do trabalho, prescrição individual de tarefas, ausência de autonormas dos empregados na definição do trabalho, etc).

Desta forma, como resultado, temos um mercado de trabalho fragmentado e precarizado, com contratos de trabalho temporários e sem ser regulado juridicamente, ou seja, sem a devida cobertura de direitos e conquistas sociais já alcançados; ideia essa compartilhada por Oliveira quando diz que:

O “toyotismo” só foi introduzido após a derrota do sindicalismo combativo, classista – porque uma organização que viesse ao interesse do trabalhador seria um obstáculo intransponível. Por outro lado, o

---

2 Um Grupo Semi-Autônomo é uma equipe de trabalhadores que executa, cooperativamente, as tarefas que são designadas ao grupo sem que haja uma predefinição de funções para os membros.

mesmo movimento que destruiu o sindicato classista colocou as bases para o surgimento de um sindicato pautado pela colaboração com o patronato, como a principal característica da efetivação do processo capitalista no Japão. (OLIVEIRA, 2004, p. 56-7).

Concentrando-se cada vez mais na racionalização dos custos, o capital vai construindo um padrão de reestruturação, onde a desregulamentação do trabalho é ponto fundamental para que as empresas se adaptem a nova ordem mundial de competitividade, utilizando-se da terceirização, já que por ser um instrumento onde predominam relações de trabalho precárias (sem proteção social), instáveis e com baixa organização sindical, o que é comum verificarmos na prática nos setores têxtil e de confecção. Portanto, esse discurso de competitividade leva a um processo de exclusão social cada vez mais intenso.

## **AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO FATOR HUMANO NO PROCESSO DE TRABALHO**

Nesta década, as propostas de organização do trabalho Taylorista/Fordista, até então hegemônicas, passaram a ser repensadas, tendo em vista que tais propostas subordinavam a condição social às condições do sistema técnico e traziam consequências desastrosas que comprometiam a relação entre os objetivos da empresa e a condição humana, que se traduziam em redução de produtividade (fadiga), queda dos níveis de qualidade, conflitos interpessoais, bem como uma considerável elevação da taxa de absenteísmo. Assim, a crise do sistema Taylorista/Fordista culminou numa conjuntura favorável para a adoção do modelo toyotista nas empresas a nível global.

Contudo, vale salientar que a adoção deste modelo não aconteceu de forma brusca, mas de maneira progressiva, na medida que, aos poucos, foram sendo importados alguns conceitos e técnicas, já que o modelo fordista que vigorou por décadas ainda estava muito arraigado pelas empresas; até porque na época (anos 50) em que as empresas japonesas já sentiam a necessidade em promover mudanças em seu modo de produção, inicialmente devido a devastadora crise financeira pela qual passavam (1949-50) e a indústria automobilística norte-americana que seguia forte à frente do mercado, tinha como suporte as técnicas taylorista/fordista que acabaram por servir como fonte de pesquisa e inspiração para o desenvolvimento de algumas técnicas japonesas, como o Kanban, um sistema de placas que são utilizadas para a reposição das peças, é fundamental, à medida que se inverte o processo: é do final, após a venda, que se inicia a reposição de estoques (ANTUNES, 2003, p. 34).

Tais condições foram favoráveis para superar a crise de acumulação que o capitalismo enfrentava e podem ser resumidas em intensificação do trabalho, flexibilização da produção, desverticalização da produção e um modelo cooperativo de organização sindical que enfraqueceu a resistência da classe trabalhadora frente à exploração do trabalho, visto que as novas formas de contratação (trabalho por tarefa, em tempo parcial, etc) e de gerenciamento da força de trabalho (através dos círculos de controle de qualidade, just in time, trabalho em equipe, etc) tornaram possível um maior controle do trabalho pelo capital, utilizando o discurso da participação dos trabalhadores em atividades em grupo para que essas novas formas de organização do trabalho funcionasse.

Desta forma, o toyotismo passa a ser um novo tipo de ofensiva do capital na produção, que reconstituiu as práticas

taylorista/fordista, quando captura a subjetividade operária através da produção do capital, mas diante das novas condições do capitalismo mundial, difere da de Taylor e Ford, no que se refere ao consentimento operário, considerado como um dos problemas estruturais da produção de mercadorias que o taylorismo/fordismo procurou superá-lo através da parcelização e repetitividade do trabalho enquanto que o toyotismo procura fazê-lo por meio da desespecialização dos trabalhadores qualificados, através da polivalência e multifuncionalidade tanto dos homens, quanto das máquinas, “que passam a ser o nexos principais de uma série de mecanismos do toyotismo como a automação, just in time, kanban, etc” (CORIAT, 1994, p.77-8).

Assim, o grande trunfo do toyotismo, considerando-o como momento predominante da reestruturação produtiva bem como na nova ofensiva do capital na produção, é o de instaurar no âmbito da produção de mercadorias, uma nova hegemonia do capital, articulando de forma original a coerção capitalista e o consentimento operário, onde a participação do trabalhador no processo de trabalho foi de fundamental importância à implementação dos programas de mudanças, já que nas empresas o discurso do comprometimento e da participação para os que conseguiram manter-se empregados após a reestruturação ganha força.

Participação esta que chega a ser quase que uma imposição, mas não é feita apenas através de coerção disciplinar. É através de uma forma mais sutil – a pressão psicológica – porque vem em forma de política interna, em que a empresa passa a imagem de que é através da participação de todos os colaboradores (não mais denominados de funcionários ou empregados) é que a empresa cresce e em consequência eles também. Segundo Clegg:

Essas práticas não são apenas capazes de atingir objetivos precisos, como também são reforçadas por sanções básicas generalizadas, mas não efetivas (...) essas práticas não são simplesmente coercitivas: não só punem e proíbem; mas também, e principalmente, endossam e ensejam vontades obedientes e constituem formas de criatividade e produtividade aprovadas pela organização (1992, p. 80).

Para alguns autores como Coriat (1994), César (2000) e Antunes (2002), essa participação é manipulada, porque o poder de decisão referente ao processo produtivo ainda fica a critério dos que compõe o alto escalão nas empresas (diretoria e gerência).

O ápice dessa “gestão participativa” veio com a implementação dos Programas de Qualidade na década de 90, cuja exigência, implícita claro, era a do consentimento operário, extremamente apropriado para o contexto de incremento do trabalho, baixos salários e desemprego generalizado.

Os Programas de Qualidade Total se constituíram em mais uma prática japonesa difundida mais precisamente em meados da década de 80, após o período recessivo, quando houve uma rápida retomada do crescimento econômico e na década de 90, que foi considerada a “década da qualidade”, em que houve uma verdadeira “corrida” pelas empresas em se implantar uma cultura da qualidade, onde se chegou a multiplicar o número de empresas no ramo de consultoria na área da qualidade, bem como, debates, seminários<sup>3</sup> e cursos.

---

3 Frequentemente na empresa onde trabalhei, vários funcionários, em nível de chefia e gerência, foram inscritos nestes seminários.

Estes programas trabalham com o pressuposto da qualificação e da participação, tendo como eixos básicos de sustentação um rol de políticas salariais – cujo objetivo é o de recompensar de forma material a adesão dos trabalhadores – e o elemento participativo:

Assim sendo, essa conjuntura favoreceu e muito a área de RH, e conseqüentemente os profissionais nela envolvidos, porque com a interferência dos fatores externos a empresa, forçou-os a adotarem algumas ações estratégicas (por exemplo, dar mais atenção às condições de trabalho), fazendo com que houvesse “por tabela” uma evolução na mentalidade administrativa dos dirigentes, o que exige dos especialistas em recursos humanos que desenvolvam sua competência profissional, criem novos modelos e sistemas de administração.

Contudo, o que se percebe é que há uma relação paradoxal; ao mesmo tempo em que se prolifera e se amplia o discurso em torno da participação, da necessidade de engajamento dos empregados, tem lugar os cortes, o desmonte da área de recursos humanos, a quebra do compromisso com os trabalhadores e a redução de benefícios, como afirma César:

O discurso empresarial que enfatiza a qualificação, as múltiplas competências, a adaptabilidade, a participação e o envolvimento, é também o mesmo que justifica a redução dos postos de trabalho, a empregabilidade e a adoção de padrões mais rígidos de controle do desempenho do trabalho (2000, p. 119).

Além disso, a estrutura de recursos humanos que sobreviveu ao processo de enxugamento (dowsinzing), tem seus papéis redimensionados, para acompanhar as mudanças globais ocorridas neste século, em que as pessoas precisam ser treinadas e educadas para assimilarem essas mudanças, buscando

a utilização, plena da força psíquica dos trabalhadores e que precisa ser constantemente “alimentada” por meio da aquisição de conhecimentos, atitudes e habilidades que agreguem valor às atividades da organização para garantir uma lucratividade a curto prazo.

## CONCLUSÃO

Com essa nova face do capitalismo que parece por um lado engrandecer o trabalhador, mas que por outro lado, diante de um sinal de crise – principalmente no âmbito empresarial – ele “volta” a sua posição de apêndice das máquinas como na era do auge do Taylorismo, visto que são elas (as mais avançadas) que dão o tom de modernização e qualificação das empresas diante da corrida à concorrência, onde nos deparamos com um quadro de intenso desmonte em seus quadros de recursos humanos – considerados aqui não somente os que trabalham neste setor das empresas, mas a grande leva de trabalhadores que se deparam com um dos mais terríveis “monstros” da atualidade: o desemprego.

E para os que ainda permanecem na empresa após o enxugamento no quadro de funcionários, a empresa tem utilizado o fato de estarem empregados como um dos mecanismos de fixação dos mesmos e assim alcançar os ganhos na produtividade e qualidade de seus produtos, mesmo que em contrapartida o que prevalece são as formas de precarização nas condições de trabalho.

Desta forma, a previsão que se vislumbra é de que esse mercado de trabalho que surge, dificilmente absorverá os excluídos, já que os empregos emergentes exigem um nível de qualificação profissional alto e, portanto o desemprego tende a se concentrar nas camadas menos favorecidas com pouca qualificação e baixa instrução escolar.

E mais, diante do afastamento do Estado das questões sociais, o emprego não é mais tratado como um problema social, mas como responsabilidade dos próprios trabalhadores, o que favoreceu o aparecimento de formas de exclusão existentes na sociedade capitalista e a geração de vários problemas no mundo do trabalho: precarização das condições de trabalho, sobre a qualificação imposta ao trabalhador, o valor do salário e a fragmentação da classe trabalhadora.

Assim, os diversos tipos de precarização – trabalho por tempo determinado, trabalho parcial, temporário, a domicílio e subcontratado – têm em comum a incerteza, a insegurança, a desproteção, a desqualificação, ou seja, um rol de condições objetivas que transformam os indivíduos.

Além disso, o movimento de exclusão tem demonstrado que não é mais possível aos indivíduos viver do trabalho, tanto pela renda insuficiente, como também pela própria inexistência do trabalho. E para aqueles que ainda conseguem (sobre) viver do trabalho, ficam expostos a precarização das relações de trabalho (como a perda das poucas garantias e direitos trabalhistas) levando-os a se subordinarem a condições cada vez mais precárias de trabalho e ainda por cima sem uma resistência coletiva e organizada.

Mas por outro lado, mesmo que prevaleça a lógica do lucro e da exclusão, não se perdeu de vista que todas essas transformações apontam para a necessidade de novos processos de gestão dos recursos humanos desenvolvidos pelas empresas mesmo que seja uma forma de se adequarem ao paradigma atual, tendo em vista que está bem longe de considerar uma queda da atividade humana, pois é nela que a produtividade se concentra, indo muito além da importância atribuída apenas as inovações tecnológicas, nas quais acreditava-se conseguir grandes saltos lucrativos, o que nos dá a impressão de um efeito

“gangorra” quanto ao valor atribuído aos recursos humanos nas empresas, ora em baixa – quando bastavam ter boa saúde física e ser mais dedicado possível ao trabalho –, ora em alta – quando considerados parceiros.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho, 6. ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CESAR, M. Serviço social e reestruturação industrial: requisições, competências e condições de trabalho profissional. In **A nova fábrica de consensos: ensaios sobre reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao serviço social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CLEGG, S. Tecnologia, instrumentalidade e poder nas organizações. In **ERA – Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, vol. 32, n. 05, novembro/dezembro, 1992.

CORIAT, B. **Pensar pelo avesso**: o modelo japonês de trabalho e organização. Rio de Janeiro: Revan: UFRJ, 1994.

MATTOSO, J. **O Brasil desempregado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

OLIVEIRA, C; BARBOSA, A. Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. In **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta, 1994.

OLIVEIRA, E. **Toyotismo no Brasil**: desencantamento da fábrica, envolvimento e resistência. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

# **SOBRE OS AUTORES**

## **ARTUR CUSTÓDIO CORRÊA DE SOUSA**

Graduando em Administração de Empresa pela Universidade de Uberaba (MG). Pós-Graduação *lato sensu* em Gestão de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Responsável pela gestão administrativa do Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (Morhan Nacional), com foco na luta pela construção de políticas públicas de saúde e direitos para a população brasileira.

## **ÁUREA CARNEIRO**

Graduada em Serviço Social pela Universidade Regional do Nordeste; Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Doutora em Sociologia e Comunicação pela Universidade de Salamanca/Espanha; Pós-doutorado na Universidade Autônoma de Novo Leon/México; Professora associada do Departamento de Serviço Sociais da UFPB; Líder do Grupos de pesquisa Organizações do Terceiro Setor, Planejamento e Gestão Estratégica (UFPB).

## **BRUNO LIMA PATRÍCIO DOS SANTOS**

Graduado em Educação Física pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Mestre em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF), quando foi membro do Núcleo de Pesquisa: Laboratório de Serviço Social e novos projetos societários na América Latina – LASSAL.

## **JALDES REIS DE MENESES**

Graduado em História pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Mestre em Sociologia pela UFPB; Doutor em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Professor Associado do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História da UFPB; Professor do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/UFPB); Coordena o Grupo de Pesquisa sobre Cidadania Trabalho e Teoria Social do PPGSS e participa do Grupo de Estudos e Pesquisas em História do Século XX (GEPHiS20) da UFPB.

## **LILIAN DUTRA ANGÉLICA DA SILVA**

Graduada em Serviço Social, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ); Pós-graduada *lato sensu* em Saúde Pública pela ENSP/FIOCRUZ, em Serviço Social e Saúde pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Mestranda em Serviço Social (UERJ); Atua como docente e pesquisadora nas áreas de saúde, direitos humanos e políticas públicas.

## **LUISA ARANTES LOUREIRO**

Graduada em Terapeuta Ocupacional pela Universidade de Uberaba; Pós-graduada *lato sensu* em Desenvolvimento Infantil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Participa do Grupo de Pesquisa “Rede Social: Ferramenta para Estimular o Conhecimento sobre Hanseníase para Voluntários do MORHAN.

## MARCELO SILVA DOS SANTOS

Graduado em Educação Física pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Doutorando em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Professor da Faculdade Vértice (MG) e da Faculdade Sudamérica (MG); Membro do Grupo de Pesquisa Coletivo de Estudos Marxismo e Educação da UFRJ.

## MARIA APARECIDA NERY

Graduada em Administração de Empresas pela Faculdade de Ciências Administrativas de Poços de Caldas; Pós-graduada *lato sensu* em Administração de RH pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP-SP) e em Gestão e Planejamento Educacional pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, (UNESP); Mestre em Educação pela UNESP; Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (UNESP) com atuação docente na Faculdade Anhanguera.

## MARIA DA CONCEIÇÃO SILVA FELIX

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Doutorando em Serviço Social pela UFPE. Professora assistente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Campina Grande (CCJS/UFCG).

## **MARIA DE LOURDES SOARES**

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Mestre em Serviço Social pela UFPB; Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); Professora associada do Departamento de Serviço Social da UFPB Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB; Líder do grupo de pesquisa Estratégias de Sobrevivência de Populações em Situação de risco Social (PPGSS/UFPB).

## **MARIA DO SOCORRO DE SOUZA VIEIRA**

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Mestre em Ciências Sociais pela UFPB; Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); Professora associada do Departamento de Serviço Social da UFPB; Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB; Coordenadora do Setor de Estudos e Pesquisa sobre Criança e Adolescentes (SEPAC/UFPB); Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Risco e Cotidiano no Universo Infante-Juvenil (PPGSS/UFPB).

## **MARINALVA DE SOUSA CONSERVA**

Graduada em Psicologia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Mestre em Serviço Social pela UFPB; Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Pós-Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); Professora associada do Departamento de Serviço Social da UFPB; Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB; Pesquisadora do Grupo de Pesquisa

Subjetividade e Trabalho (UFPB); Coordenadora do Projeto Casa-dinho/PROCAD – MCT/CNPq/MEC/CAPES, entre o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social PPGSS/UFPB e Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social PEPGSS/PUC-SP.

### **MICHELE RIBEIRO DE OLIVEIRA**

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) Mestre em Serviço Social pela UFPB. Professora do Curso de Serviço Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), Campus Iguatu; Pesquisadora colaboradora do Setor de Estudos e Pesquisa sobre Criança e Adolescentes (SEPAC/UFPB).

### **RAFAEL NICOLAU CARVALHO**

Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (UFPB); Professor Assistente do Departamento de Serviço Social da UFPB; Preceptor da Residência Multiprofissional em Saúde da Família e Comunidade – CCS/UFPB; Membro do Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social (PPGSS/UFPB).

Esta publicação é resultante de estudos e pesquisas de pesquisadores de diversas instituições e afirma dois importantes compromissos: com a excelência acadêmica e com os valores universais da democracia, da liberdade e da justiça social. Por isso no plano contéudístico da publicação são abordados temas relevantes e emergentes da sociedade contemporânea, nacional e internacional, principalmente os atinentes às políticas sociais e à fundamentação teórico-práticas das práticas sociais.

Não é demais destacar que distante de qualquer viés endogenista, as grandes questões da história, da filosofia, da economia, da política e da cultura, estão completamente amalgamadas, compondo a totalidade do conhecimento.

Dessa forma, neste número, os leitores vislumbram uma amostragem concreta de nossos compromissos conectados com o debate acadêmico nacional e internacional em Serviço Social, com trabalhos que privilegiam a relação entre a política e o social no desenvolvimento da sociedade e o papel do Estado na gestão das transformações sociais, procurando simultaneamente buscar e propor alternativas de superação.

