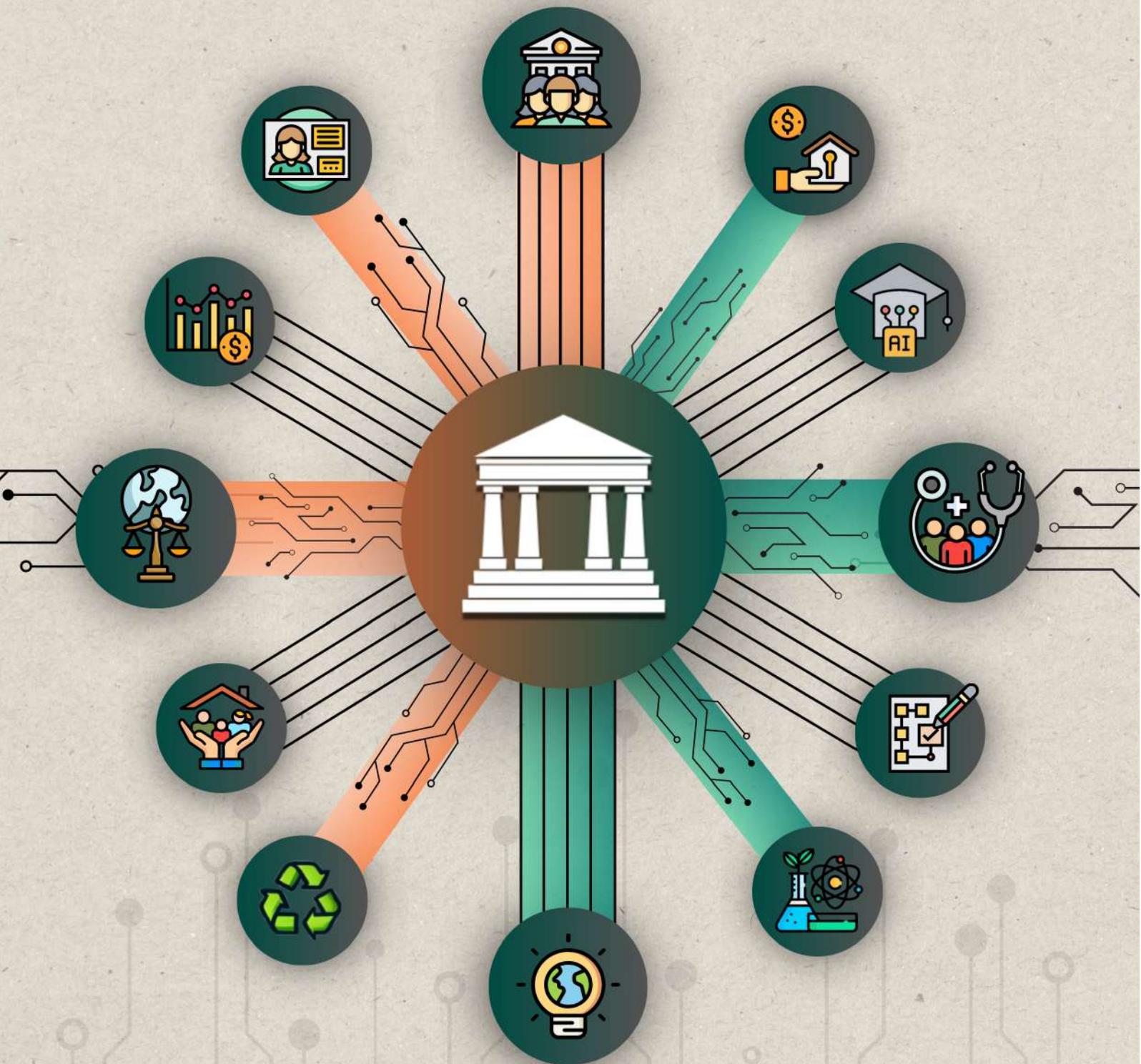


POLÍTICAS PÚBLICAS E DEBATES CONTEMPORÂNEOS: Contribuições acadêmicas



ORGANIZADORES:
FREDNAN BEZERRA DOS SANTOS
JOSÉ RENAN NUNES DE OLIVEIRA E SILVA
THAYANNY LOPES DO VALE



EDUFMA

POLÍTICAS PÚBLICAS E DEBATES
CONTEMPORÂNEOS: contribuições acadêmicas



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

Reitor Prof. Dr. Fernando Carvalho Silva
Vice-Reitor Prof. Dr. Leonardo Silva Soares



EDUFMA EDITORA DA UFMA

Coordenadora Dra. Suênia Oliveira Mendes

Conselho Editorial Prof. Dra. Ana Caroline Amorim Oliveira
Prof. Dra. Andréa Katiane Ferreira Costa
Prof. Dra. Débora Batista Pinheiro Sousa
Prof. Dr. Edson Ferreira da Costa
Prof. Dr. José Carlos Aragão Silva
Prof. Dr. José Ribamar Ferreira Junior
Prof. Dr. Luís Henrique Serra
Prof. Dr. Luiz Eduardo Neves dos Santos
Prof. Dra. Luma Castro de Souza
Prof. Dr. Márcio José Celeri
Prof. Dra. Maria Áurea Lira Feitosa
Prof. Dra. Raimunda Ramos Marinho
Prof. Dr. Ubiratane de Moraes Rodrigues
Bibliotecária Iole Costa Pinheiro



Associação Brasileira das Editoras Universitárias



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0.

Frednan Bezerra dos Santos
José Renan Nunes de Oliveira e Silva
Thayanny Lopes do Vale
(Organizadores)

POLÍTICAS PÚBLICAS E DEBATES
CONTEMPORÂNEOS: contribuições acadêmicas

São Luís



EDUFMA

2025

Projeto gráfico e diagramação José Renan Nunes de Oliveira e Silva
Revisão José Renan Nunes de Oliveira e Silva
Capa Herbet Silva Machado
Fontes: Open Sans (título), Nunito.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Políticas Públicas e debates contemporâneos: contribuições acadêmicas [recurso eletrônico] / Organizadores: Frednan Bezerra dos Santos, José Renan Nunes de Oliveira e Silva, Thayanny Lopes do Vale. — São Luís: EDUFMA, 2025.

246 p.
Modo de acesso: World Wide Web
ISBN 978-65-5363-472-5

1. Políticas Públicas. 2. Assistência Social. 3. Trabalho. 4. Gênero. I. Santos, Frednan Bezerra dos. II. Silva, José Renan Nunes de Oliveira e. III. Vale, Thayanny Lopes do.

CDD 350
CDU 35

Ficha catalográfica elaborada pela Diretoria Integrada de Bibliotecas - DIB/UFMA
Bibliotecária: Jousiane Leite Lima - CRB 13/700

Criado no Brasil [2025]

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida, armazenada em um sistema de recuperação ou transmitida de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico, mecânico, fotocópia, microimagem, gravação ou outro, sem permissão do autor.

EDUFMA | EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

Av. dos Portugueses, 1966 | Vila Bacanga
CEP: 65080-805 | São Luís | MA | Brasil
Telefone: (98) 3272-8157
www.edufma.ufma.br | edufma.sce@ufma.br

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANTRA	Associação Nacional de Travestis e Transexuais
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CCP	Centros de Cultura Popular
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
CEMES	Curso da Especialização em Docência do Ensino Superior
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CGI	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CGPT	Coordenação Geral de Proteção
CLSI	Conselhos Locais de Saúde Indígena
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CONDISI	Conselhos Distritais de Saúde Indígena
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DATALUTA	Banco de Dados da Luta pela Terra
DEAMS	Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher
DSEI	Distritos Sanitários Especiais Indígenas
EaD	Ensino a Distância
EBES	Estado de Bem Estar Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENERA	Encontro Nacional de Educadores e Educadoras das Áreas de Reforma Agrária
ERE	Ensino Remoto Emergencial
EUA	Estados Unidos da América
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários/as de Estado de Assistência Social
IES	Instituições de Ensino Superior
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MCP	Movimentos de Cultura Popular
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEB	Movimentos Eclesiais de Base
MEI	Microempreendedor Individual
MRSB	Movimento da Reforma Sanitária Brasileira
MS	Movimento Social
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NOB	Norma Operacional Básica
NT	Norma Técnica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PL	Partido Liberal
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PnadC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNASPI	Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PP	Partido Progressista
PRONERA	Programa Nacional de Educação em áreas de Reforma Agrária
PROVITA	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
PT	Partido dos Trabalhadores
RedODSAL	Observatório da Dívida Social na América Latina
RPV	Regulamentação Provisória de Visitas
SasiSUS	Subsistema de Saúde Indígena
SEMESP	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SGD	Sistema de Garantias de Direitos
SIMEI	Sistema de recolhimento do MEI
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
UDR	União Democrática Ruralista
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VEVDFM	Vara de Violência Doméstica e Familiar contra Mulher

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Frednan Bezerra dos Santos, José Renan Nunes de Oliveira e Silva e Thayanny Lopes do Vale..... 11

PREFÁCIO

Heric Santos Hossoé..... 19

CAPÍTULO 1. CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE BUROCRACIA: UMA CRÍTICA MARXISTA

Nikson Daniel Souza da Silva e Nilma Angélica dos Santos..... 21

CAPÍTULO 2. NEOLIBERALISMO E O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DA MÍDIA COMO SUJEITO FUNDAMENTAL

Frednan Bezerra dos Santos, Julia Iara de Alencar Araujo e Thayanny Lopes do Vale..... 34

CAPÍTULO 3. DESFINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DE 2016: IMPACTOS E DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-SUAS

Ana Karinina Machado Gomes e Poliane Mendes Gonçalves..... 45

CAPÍTULO 4. O CAPITALISMO E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: UMA REVISÃO SOBRE INCERTEZAS E FLEXIBILIZAÇÕES DO MERCADO ATUAL BRASILEIRO

Glaydson Campelo de Almeida Rodrigues..... 56

CAPÍTULO 5. EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL: UMA FACETA DA POBREZA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Sâmella Conceição Vale Silva Guimaraes e José Renan Nunes de Oliveira e Silva..... 66

CAPÍTULO 6. QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: O TRATAMENTO DO ABORTO ENQUANTO CASO DE POLÍCIA NO BRASIL

José Renan Nunes de Oliveira e Silva..... 79

CAPÍTULO 7. QUESTÃO SOCIAL E DIVERSIDADE DE GÊNERO: APONTAMENTOS PARA ALÉM DE UMA SOCIABILIDADE CAPITALISTA

Bárbara Cristina Silva Pereira..... 92

CAPÍTULO 8. TRABALHO E DESIGUALDADES DE GÊNERO: ASSÉDIO COMO EXPRESSÃO DA VIOLÊNCIA COTIDIANA

Karoline Parrião Rodrigues..... 104

CAPÍTULO 9. O FEMINISMO NEGRO COMO SUJEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A IMPORTÂNCIA DO FEMINISMO NEGRO NA LUTA DAS MULHERES NEGRAS

Bruna Mayara Moura de Andrade..... 116

CAPÍTULO 10. O TRABALHO DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR DA 2ª VARA ESPECIALIZADA DE COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA MULHER DA COMARCA DE SÃO LUÍS: DEMANDAS E DESAFIOS.

Kristin Carina Moura Melo, Selma Cristina Brito Lôbo Barros, Brenda Vanessa Pereira Soares, Emily Danielle Torres Cardoso e Jacques Alastair Martins Silva..... 127

CAPÍTULO 11. ESCUTA PROTEGIDA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA

Carla Costa Pinto..... 139

CAPÍTULO 12. APONTAMENTOS PRELIMINARES SOBRE AS POSSIBILIDADES DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS – PROVITA

Sarah Valery Mano Queiroz..... 152

CAPÍTULO 13. JUDICIALIZAÇÃO, ATIVISMO JUDICIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES E DISFUNÇÕES

Glaydson Campelo de Almeida Rodrigues..... 165

CAPÍTULO 14. PRÁXIS, CULTURA E ENFRENTAMENTO: A PRÁTICA PEDAGÓGICA DO MST E A INCIDÊNCIA NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO

Julia Iara de Alencar Araujo, Aylana Cristina Rabelo Silva e Lenilde de Alencar Araújo..... 174

CAPÍTULO 15. O II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA: ELEMENTOS PARA UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA

Frednan Bezerra dos Santos e Aylana Cristina Rabelo Silva..... 185

CAPÍTULO 16. ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA GENOCIDA DE SAÚDE INDÍGENA DO GOVERNO FEDERAL FACE À PANDEMIA DO COVID-19 (2020-2022)

Jofran Conceição da Silva Filho, Ruan Didier Bruzaca e José Evaldo Ribeiro Filho..... 196

CAPÍTULO 17. O NOVO EMPREENDEDORISMO NO BRASIL: A “MÁSCARA” DO DESEMPREGO E DA INFORMALIDADE NA PANDEMIA DA COVID-19
Poliane Mendes Gonçalves e Luane Mendes Gonçalves..... **207**

CAPÍTULO 18. INFLUÊNCIA DAS CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DO ALUNADO SOBRE A ACESSIBILIDADE DIGITAL: A FACE DESIGUAL DO ENSINO REMOTO EMERGENCIAL EM SERVIÇO SOCIAL
Nilma Angélica dos Santos e Nikson Daniel Souza da Silva..... **219**

CAPÍTULO 19. O ESTADO E A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: APONTAMENTOS SOBRE A FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA CAPITALISTA
Frednan Bezerra dos Santos e Thayanny Lopes do Vale..... **230**

SOBRE OS AUTORES E AUTORAS..... 241

APRESENTAÇÃO

Este livro, organizado pelos discentes da turma de 2022 do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA), é composto por dezenove capítulos que abordam uma ampla gama de temas e dialogam com diversas áreas do conhecimento. Este trabalho representa um significativo desafio e, ao mesmo tempo, um imenso prazer, pois reflete uma amostra da produção acadêmica dos mestrandos e doutorandos ingressantes em 2022, retratando parte de suas pesquisas realizadas durante o primeiro ano nos cursos de mestrado e doutorado.

A ideia de organizar esta coletânea surgiu a partir da aprovação de artigos apresentados na XI Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP), realizada em setembro de 2023, cujo tema foi “REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA: formação da consciência de classe na luta de hegemonias” — cem anos de *História e Consciência de Classe* de György Lukács. O desempenho dos discentes nessa jornada evidenciou a relevância e a pluralidade da produção acadêmica da turma.

A JOINPP integra uma estratégia ampla de fomento à produção de conhecimento, à formação de recursos humanos e à troca de experiências entre instituições de ensino e pesquisadores de diferentes âmbitos — local, nacional e internacional. Assim, decidimos organizar esta publicação como uma manifestação do caráter coletivo e colaborativo da turma de 2022, a primeira a retornar às atividades presenciais na UFMA após o período de isolamento social imposto pela pandemia de Covid-19.

O primeiro capítulo assinado por Nikson Daniel Souza da Silva e Nilma Angélica dos Santos, tem como título: **CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE BUROCRACIA: uma crítica marxista**. Este artigo apresenta uma crítica marxista às concepções teóricas sobre a burocracia. A partir de uma revisão bibliográfica, examinamos as contribuições de Karl Marx para entender a burocracia como um fenômeno intrinsecamente ligado ao sistema capitalista. Marx identifica a burocracia como uma classe auxiliar da burguesia, que reproduz relações de poder e serve aos interesses do capital. Ele a considera uma "excrescência parasitária" que se beneficia da divisão social do trabalho, mas não contribui produtivamente. A abolição da burocracia é defendida como parte da transição para uma sociedade mais igualitária. Compreender a burocracia sob essa perspectiva crítica é fundamental para formular estratégias políticas eficazes. Reconhecendo seu papel na reprodução das desigualdades sociais, podemos trabalhar em direção à superação dessa estrutura de poder opressiva.

O segundo capítulo de autoria dos discentes Frednan Bezerra dos Santos, Julia Iara de Alencar Araújo e Thayanny Lopes do Vale, tem como título: **NEOLIBERALISMO E O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: o papel da mídia como sujeito fundamental** e discute o processo das políticas públicas à luz do neoliberalismo, que se caracteriza como oposição ao keynesianismo o qual,

enquanto ideologia, imprime a sua lógica sobre todas as relações sociais, captura as políticas sociais e promove a avaliação. Assim, a avaliação enquanto processo fundamental nas políticas públicas nasce com o viés neoliberal, mas, conforme Silva (2013), tem potencial crítico e transformador. Dentre os sujeitos do processo das políticas públicas, destaca-se o papel das mídias que influenciam a opinião pública e constroem agendas de acordo com os interesses dos seus financiadores.

O terceiro capítulo tem como título: **DESFINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DE 2016: impactos e desafios para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS**. Este capítulo, de autoria de Ana Karinina Machado Gomes e Poliane Mendes Gonçalves Chagas, discute o desfinanciamento da Política de Assistência Social a partir de 2016, bem como os impactos e desafios para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O objetivo da pesquisa foi analisar esse processo e discutir a relação direta entre (des)financiamento e desproteção social e refletir sobre os rebatimentos na conjuntura atual. A metodologia da pesquisa envolveu a revisão bibliográfica e documental que possibilitou, à luz do materialismo histórico-dialético, o entendimento de que o cenário que se forma a partir de 2016 é de desconstrução e grave ameaça comprometendo a oferta dos benefícios e serviços da PNAS. O novo regime fiscal fere o pacto federativo ao descumprir o repasse de orçamento já pactuado, inviabilizando a continuidade dos serviços prestados à população. Esse cenário contribui para o crescimento da desproteção social no Brasil e coloca em risco os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

O capítulo seguinte, de autoria do discente Glaydson Campelo de Almeida Rodrigues, com o título: **O CAPITALISMO E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: uma revisão sobre incertezas e flexibilizações do mercado atual brasileiro**. Destaca o valor fundamental do trabalho para a dignidade humana, para a identidade do sujeito e para a estruturação política, econômica e social de uma nação. Portanto, o estudo trouxe o problema da crescente precarização do trabalho ante as demandas da globalização e do capitalismo, abordando a relação do capitalismo com a precarização do trabalho atual. De forma preliminar, destaca o impacto de inseguranças e incertezas no trabalho e como a flexibilização nas formas de trabalho afetam direitos e garantias trabalhistas. A revisão bibliográfica permitiu concluir que o conceito de precarização no trabalho segue paralelo ao de flexibilização, onde incertezas e inseguranças se somam à causa, à informalização e aos falsos auto empregos, gerando riscos e vulnerabilidades à classe trabalhadora, prejudicando também a regulamentação do mercado e as garantias de direitos trabalhistas.

O quinto capítulo: **EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL: uma faceta da pobreza na sociedade brasileira**. De autoria dos discentes Sâmella Conceição Vale Silva Guimarães e José Renan Nunes de Oliveira e Silva, discute de forma preliminar a questão histórica do trabalho infantil

na sociedade brasileira e a pobreza como um dos fatores determinantes para a sua reprodução. Para tanto, é necessário refletir sobre a construção da infância e considerar o trabalho infantil enquanto objeto de política pública. A proposta metodológica utilizada foi a pesquisa básica, exploratória e bibliográfica. Priorizou-se a abordagem qualitativa, por permitir inferências não mensuráveis, proporcionando o entendimento crítico do fenômeno do trabalho infantil no Brasil.

O sexto capítulo de autoria de José Renan Nunes de Oliveira e Silva tem como título: **QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: o tratamento do aborto enquanto caso de polícia no Brasil**. O texto apresenta as imbricações existentes entre o movimento feminista e o processo histórico de luta pela legalização e descriminalização do aborto, localizando-o enquanto expressão da questão social e situando, neste contexto, a realidade brasileira recente, mais precisamente o tratamento da questão enquanto caso de polícia, agudizado pelo contexto de expansão da ultradireita a partir do movimento bolsonarista, em ascensão desde 2018. Apresenta-se a discussão sobre a gênese da questão social e a concepção de política pública adotada, além dos cruzamentos necessários à questão de gênero, correlacionando movimentos característicos das diferentes conjunturas políticas no continente americano.

O sétimo capítulo tem como título: **QUESTÃO SOCIAL E DIVERSIDADE DE GÊNERO: apontamentos para além de uma sociabilidade capitalista**. De autoria da discente Bárbara Cristina Silva Pereira analisa a relação entre as categorias “questão social” e “diversidade de gênero” na sociabilidade capitalista. Parte-se da premissa que a negação violenta da diversidade de gênero e, com ela, o avanço da trans/travestifobia, se expressam enquanto manifestação da questão social. A partir do método crítico marxista, compreende-se que a defesa pela diversidade de gênero é um entrave ao modo de produção capitalista, uma vez que rompe com pressupostos fundamentais do patriarcalismo, o qual, por sua vez, oferece subsídios ao capital. Assim, a defesa da diversidade humana, de suas capacidades e possibilidades, pressupõe uma sociedade que ultrapasse a lógica e a dinâmica do capital.

O oitavo capítulo de autoria de Karoline Parrião Rodrigues tem como título: **TRABALHO E DESIGUALDADES DE GÊNERO: assédio como expressão da violência cotidiana**. Neste capítulo apresenta-se reflexões acerca das desigualdades de gênero que permeiam a categoria trabalho e sua expressão de violência por meio do assédio nas relações de trabalho. Sabe-se que o sistema de produção/ reprodução capitalista em curso na atualidade, faz uso de diversos mecanismos para aprofundar a dominação/ exploração da classe trabalhadora e com isso se fortalecer. Assim, destaca-se a prática do assédio como uma reconfiguração da violência no e pelo trabalho provocada pelas relações desiguais e de disputa impostas por tal sistema, que implica em diversos danos. Faz-se necessário o recorte de gênero pois, historicamente a cultura machista do patriarcado imprime suas marcas de opressão, discriminação e desigualdades. Compreende-se que tal violência estrutural

enfraquece a organização coletiva de trabalhadores/as, visto que provoca o estranhamento e alienação de si e do outro, sendo urgente o despertar coletivo para a superação desse sistema opressor e segregador.

O nono capítulo tem como título: **O FEMINISMO NEGRO COMO SUJEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: a importância do feminismo negro na luta das mulheres negras**. Este capítulo assinado por Bruna Mayara Moura de Andrade, tem como propósito analisar o modo como a mulher negra foi invisibilizada pelos movimentos feminista e negro, destacando o racismo e sexismo vivenciados por ela. Através de uma revisão bibliográfica, procura-se evidenciar a importância de articular as categorias de raça e gênero ao pensar a opressão da mulher negra, ressaltando a importância do feminismo negro no processo de articulação de políticas públicas.

O décimo capítulo: **O TRABALHO DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR DA 2ª VARA ESPECIALIZADA DE COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA MULHER DA COMARCA DE SÃO LUÍS: demandas e desafios**. Tem como autores: Kristin Carina Moura Melo, Selma Cristina Brito Lôbo Barros, Brenda Vanessa Pereira Soares, Emily Danielle Torres Cardoso e Jacques Alastair Martins Silva. Este capítulo consiste em um relato de experiência sobre a atuação da equipe de atendimento multidisciplinar na 2ª Vara de Violência Doméstica e Familiar contra Mulher da Comarca de São Luís – MA (2ªVEVDFM). Objetiva-se analisar as formas de enfrentamento à esta violência nas especificidades dos processos de trabalho desenvolvido pela equipe multidisciplinar no âmbito da 2ª VEVDFM, bem como as principais demandas e desafios. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva, exploratória, na modalidade de análise documental que versa sobre as problemáticas propostas. Infere-se que o trabalho da equipe multidisciplinar da 2ªVEVDFM é fundamental para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra mulher.

O décimo primeiro capítulo de autoria de Carla Costa Pinto tem como título: **ESCUA PROTEGIDA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: o processo de elaboração e implantação do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência**. O capítulo tem por objetivo discutir acerca da implantação da chamada escuta protegida, englobando o depoimento especial e a escuta especializada, analisando a atuação do Sistema de Garantia de Direitos e o papel dos seus atores na efetivação da mudança de paradigma inaugurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, com enfoque nos desafios e potencialidades da efetivação da escuta protegida, calcada no acolhimento e na não revitimização de crianças e adolescentes vítimas e/ou testemunhas de violência, destacando a potencialidade da elaboração de políticas públicas desenhadas com esse ideário desde a sua gênese, perpassando pela decisão política que lhe antecede, enquanto locus potencial para avanços tanto do Sistema de Justiça quanto da Rede de Atendimento em

prol dessa temática, a partir de uma revisão bibliográfica e da normativa que norteiam o direito da criança e do adolescente no Brasil.

O décimo segundo capítulo de autoria da discente Sarah Valery Mano Queiroz tem como título: **APONTAMENTOS PRELIMINARES SOBRE AS POSSIBILIDADES DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS DO MARANHÃO – PROVITA**. O texto pretende se debruçar sobre o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do (PROVITA), realizando uma análise a partir dos teórico-metodológicos da pesquisa avaliativa para refletir sobre as possibilidades de avaliação no Programa em questão. Assim, pretende-se problematizar quais os limites e possibilidades da aplicabilidade da pesquisa avaliativa no PROVITA, objetivando realizar um breve resgate histórico da construção da política de proteção à vítimas e testemunhas no Brasil, com atenção ao protagonismo da sociedade civil na disputa pelo modelo de proteção atualmente vigente; discutir sobre os principais aspectos da pesquisa avaliativa, a partir de reflexões teórico-metodológicas fundamentais, com enfoque na modalidade de avaliação de processo; e definir os limites e possibilidades da aplicabilidade da pesquisa avaliativa no PROVITA.

O capítulo de número treze tem como título: **JUDICIALIZAÇÃO, ATIVISMO JUDICIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: contribuições e disfunções**. Neste, o autor Glaydson Campelo de Almeida Rodrigues, aborda a expansão do Poder Judiciário para efetivar direitos sociais garantidos na Constituição Federal aos indivíduos, quando da inércia do Executivo e do Legislativo no suprimento destas demandas. O objetivo do texto foi discorrer sobre a judicialização da política, ativismo judicial e políticas públicas e, como objetivos específicos, foram evidenciadas causas históricas e sociais da judicialização da política. Buscou-se aprofundar o conhecimento sobre os impactos do ativismo judicial na tripartição dos Poderes e se discorreu sobre como a interferência do Judiciário nas políticas públicas pode alterar a dinâmica legítima para assegurar direitos sociais. Recorreu-se à revisão bibliográfica como metodologia para atingir os objetivos do artigo, que apresentou como resultados ser relevante a atuação do Judiciário, no que tange à efetivação de pautas essencialmente políticas que são atribuições do Executivo e do Legislativo enquanto representantes do povo, com base na Constituição Federal.

O décimo quarto capítulo: **PRÁXIS, CULTURA E ENFRENTAMENTO: a prática pedagógica do MST e a incidência na formulação e implementação da Educação do Campo**. Tem como autoras: Julia Iara de Alencar Araújo, Aylana Cristina Rabelo Silva e Lenilde de Alencar Araújo. Este expõe resultados da análise da relação entre práxis e cultura na incidência dos Movimentos Sociais no enfrentamento às expressões da Questão Social ao tratar das práticas pedagógicas do Movimento Sem Terra (MST), a partir do papel que cumprem os Movimentos Sociais na sua relação com o Estado

(sentido amplo e estrito, de Gramsci) e no âmbito das Políticas Públicas. O capítulo apresenta como a construção de uma pedagogia do Movimento provocou não apenas uma pressão social no interior da Sociedade Civil, mas também um amplo processo de articulação e formulação de políticas públicas, aqui, especificamente, a política de Educação do Campo.

O décimo quinto capítulo tem como título: **O II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA: elementos para uma avaliação política da política**. Com autoria de Frednan Bezerra dos Santos e Aylana Cristina Rabelo Silva analisa, o texto pretende realizar uma avaliação política do segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), com relevo para as especificidades do processo de formulação da proposta demandada pelo governo Lula, bem como a concepção do plano que foi adotado pelo referido governo e seus resultados. Para o exercício de investigação, foram realizados levantamento e revisão de literatura, como importante dinâmica da pesquisa bibliográfica, e pesquisa documental. Os principais resultados evidenciam o processo de disputa política em torno da reforma agrária e possibilita concluir que a dominância ideológica neoliberal subjugou a reforma agrária transformando de política estrutural à política acessória das políticas econômicas. Assim, a reforma agrária fica destituída de qualquer potencial estruturante, atributo inerente às experiências históricas das reformas redistributivas.

O décimo sexto capítulo tem como autores: Jofran Conceição da Silva Filho, Ruan Didier Bruzaca e Evaldo Ribeiro Filho. Intitulado: **ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA GENOCIDA DE SAÚDE INDÍGENA DO GOVERNO FEDERAL FACE À PANDEMIA DO COVID-19 (2020-2022)**. Este capítulo tem como objetivo avaliar a política de saúde indígena do Governo Federal durante a pandemia de COVID-19, considerando sua efetividade e os impactos nas comunidades indígenas. A pesquisa utiliza o período de 2020 a 2022 como delimitação e levanta a hipótese de que os povos indígenas brasileiros estão sujeitos a um genocídio continuado devido à colonização e à falta de suporte governamental adequado, incluindo a omissão de recursos essenciais durante a pandemia. Com uma abordagem interdisciplinar no campo das Políticas Sociais e Programas Sociais, o estudo busca compreender a complexidade da realidade. O método de raciocínio utilizado é o materialismo histórico, permitindo analisar as determinações e condições que influenciaram a política de saúde indígena nesse contexto.

O décimo sétimo capítulo tem como título: **O NOVO EMPREENDEDORISMO NO BRASIL: a “máscara” do desemprego e da informalidade na pandemia da COVID-19**. Assinado por Poliane Mendes Gonçalves Chagas e Luane Mendes Gonçalves. Tem como objetivo analisar o novo empreendedorismo no contexto do capitalismo pandêmico, enquanto “máscara” para o desemprego e a informalidade no Brasil. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, bibliográfica e documental. Quanto ao método adotado para tratar o objeto de pesquisa foi

o método dialético, uma vez que é um método de investigação da realidade pelo estudo da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade. No Brasil e no Maranhão o número de empresas optantes pelo MEI, no período crítico da pandemia, biênio 2020 - 2021, marcado pela crise econômica decorrente das medidas de isolamento social, apresentou números expressivos, o que evidencia, a proliferação dos micro empreendedores individuais (MEI's), como uma alternativa ou até mesmo válvula de escape para driblar o desemprego e a informalidade.

O décimo oitavo capítulo: **INFLUÊNCIA DAS CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DO ALUNADO SOBRE A ACESSIBILIDADE DIGITAL: a face desigual do ensino remoto emergencial em Serviço Social**. Tem como autores: Nilma Angélica dos Santos e Nikson Daniel Souza da Silva. Analisa os impactos das condições socioeconômicas de alunos do curso de Serviço Social de instituições públicas e particulares sobre sua acessibilidade e aprendizado durante o ensino remoto emergencial no biênio 2020/ 2021. Os dados foram extraídos do trabalho de conclusão de curso da Especialização em Docência do Ensino Superior (CEMES) da autora principal. O artigo em questão debruça-se sobre as experiências e percepções de professores acerca da qualidade da aprendizagem de seus alunos em meio à pandemia de COVID-19. As principais categorias eleitas para esta análise foram: distanciamento, tecnologia, condições socioeconômicas e alienação. Para dar conta da abordagem de aspectos objetivos e subjetivos optou-se pela utilização de uma metodologia materialista-histórica- dialética, pois acredita-se que esta permite compreender a totalidade de aspectos tão diversos e contraditórios.

O décimo nono, último capítulo, é de autoria dos discentes Frednan Bezerra dos Santos e Thayanny Lopes do Vale e tem como título: **O ESTADO E A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: apontamentos sobre a financeirização da economia capitalista**. Este capítulo discute de forma preliminar o processo de mundialização do capital, a partir do entendimento da relação dialética entre Estado e capital, com inspiração marxiana, chama atenção para o necessário retorno às leituras de O capital de Karl Marx e destaca o pioneirismo de o Capital Financeiro de Hilferding. Aborda a mundialização do capital como uma fase específica do capitalismo em sua busca incessante por acumulação. Por fim, destaca a importância do conceito de capital fictício e o processo de financeirização da economia, que deve ser entendido a partir de seus determinantes políticos e econômicos.

Os dezenove capítulos que compõem esta obra foram elaborados por 26 autores e autoras de formações e trajetórias diversas, refletindo a riqueza do trabalho acadêmico desenvolvido no PPGPP/UFMA. Este programa, interdisciplinar e interdepartamental, criado em 1993, consolidou-se como referência nacional e internacional em excelência acadêmica, ostentando o conceito 6 (seis) na avaliação da CAPES.

Por fim, agradecemos aos/as colegas que gentilmente cederam os seus artigos para essa publicação e destacamos o apoio do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão, sendo que essa publicação entra no rol das ações comemorativas aos 60 anos de criação do Curso de Ciências Econômicas.

Uma boa leitura!

Frednan Bezerra dos Santos
José Renan Nunes de Oliveira e Silva
Thayanny Lopes do Vale
Organizadores.

PREFÁCIO

A obra "Políticas Públicas e Debates Contemporâneos: Contribuições Acadêmicas" é uma iniciativa que transcende os limites da produção acadêmica convencional, refletindo o compromisso do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA) com a construção e disseminação de saberes críticos e inovadores. Organizada por Frednan Bezerra dos Santos, José Renan Nunes de Oliveira e Silva e Thayanny Lopes do Vale, esta coletânea simboliza o resultado de um esforço coletivo de discentes e docentes, trazendo à tona reflexões que dialogam com os desafios contemporâneos das políticas públicas e da dinâmica social em sua complexidade.

A proposta desta coletânea emerge de um momento histórico singular: o retorno às atividades presenciais após a pandemia de COVID-19. Este período não apenas desafiou as estruturas sociais e econômicas, mas também demandou uma reavaliação crítica dos rumos das políticas públicas, sobretudo em países periféricos como o Brasil. Os dezenove capítulos que compõem esta obra são uma resposta a esses desafios, abordando questões que vão desde a precarização do trabalho e o desfinanciamento da assistência social até a diversidade de gênero, a violência doméstica e o papel do Estado na mundialização do capital.

Os textos aqui reunidos são fruto de pesquisas desenvolvidas por discentes do PPGPP/UFMA, que, com rigor metodológico e pluralidade teórica, exploram temas de grande relevância acadêmica e social. A diversidade de formações e trajetórias dos autores e autoras é um dos pontos fortes desta publicação, permitindo um diálogo interdisciplinar que enriquece o debate e amplia as possibilidades de compreensão e intervenção na realidade.

Entre os diversos temas abordados, destacam-se:

- A crítica marxista à burocracia, apresentada no capítulo inaugural, que problematiza as estruturas de poder e dominação no contexto capitalista.
- As transformações nas políticas públicas sob a ótica do neoliberalismo, com ênfase no papel da mídia como um agente influenciador das agendas governamentais.
- O impacto do desfinanciamento da política de assistência social a partir de 2016, analisando seus reflexos na consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
- As questões de gênero e violência, que aparecem em vários capítulos, discutindo desde o assédio nas relações de trabalho até a escuta protegida de crianças e adolescentes vítimas de violência.

Outro aspecto relevante é o enfoque nas especificidades do contexto maranhense, como a análise do Plano Mais IDH e a avaliação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas

Ameaçadas do Maranhão (PROVITA). Esses estudos destacam as peculiaridades regionais e contribuem para o fortalecimento de um debate que valoriza as diferenças locais no contexto das políticas públicas.

A abordagem interdisciplinar é um traço marcante desta coletânea, que transita por diferentes áreas do conhecimento, como ciências sociais, direito, economia, assistência social e gênero. Essa pluralidade reflete a própria natureza do PPGPP/UFMA, um programa que, desde sua criação em 1993, tem se consolidado como um espaço de excelência acadêmica e reflexão crítica.

Ao mesmo tempo, esta obra é um testemunho do impacto transformador da pesquisa acadêmica na formação de sujeitos críticos e engajados. Os autores e autoras aqui reunidos demonstram um compromisso com a produção de conhecimento que não se limita à academia, mas busca influenciar as práticas sociais e políticas. Nesse sentido, a coletânea também é um convite ao leitor para refletir sobre os desafios contemporâneos e se engajar na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Em um momento em que as desigualdades sociais se aprofundam e os direitos sociais são ameaçados, esta obra surge como um farol de esperança e resistência. Ao explorar as contradições do sistema capitalista e propor alternativas para sua superação, os textos aqui apresentados reafirmam o papel da academia como espaço de crítica, inovação e transformação social.

Por fim, gostaria de expressar meu profundo agradecimento aos organizadores e a todos os autores e autoras que contribuíram para a realização desta coletânea. Seu trabalho é um exemplo inspirador de como a colaboração e o compromisso coletivo podem produzir resultados extraordinários. Espero que esta obra inspire novas reflexões, pesquisas e ações, contribuindo para o avanço do conhecimento e a construção de um mundo mais justo e solidário.

Desejo a todos uma leitura enriquecedora.

Heric Santos Hossoé

*Economista. Mestre e Doutor em Políticas Públicas (PPGPP/FMA) e
Chefe do Departamento de Economia da UFMA (DECON/UFMA).*

I

CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE BUROCRACIA: uma crítica marxista

Nikson Daniel Souza da Silva

Nilma Angélica dos Santos

1 INTRODUÇÃO

O termo "burocracia" é utilizado popularmente de maneira pejorativa como adjetivo para descrever algo lento, moroso, que cria dificuldades ou atrapalha o fluxo e o bom andamento de qualquer demanda, especialmente quando se refere ao serviço público.

Etimologicamente, "burocracia" deriva de "*bure*" (pano de lã) e "*kratós*" (poder). Esse pano de lã cobria a mesa na qual eram despachados os negócios oficiais, e mais tarde, a mesma raiz foi utilizada para designar qualquer móvel sobre o qual se escrevia de forma habitual. O passo seguinte foi utilizar o mesmo nome para o local onde se encontrava a mesa usada para escrever (Tenório, 2017, p. 79).

Do ponto de vista científico, no entanto, a noção de burocracia pode ser entendida como a estrutura organizativa e administrativa das atividades coletivas, tanto no campo público quanto no privado, ou como um grupo social constituído por indivíduos dedicados ao trabalho administrativo, organizado hierarquicamente. Seu funcionamento é estritamente regido por regras rigorosas de caráter interno, que emanam da legislação administrativa geral ou que refletem a própria ossatura do Estado. Essa concepção depende de como o assunto é lido e interpretado.

Este artigo tem como objetivo analisar e criticar as concepções teóricas sobre burocracia sob uma perspectiva marxista. Serão exploradas as principais ideias e conceitos relacionados à burocracia na teoria marxista, bem como suas implicações para a compreensão das estruturas de poder e dominação presentes na sociedade contemporânea.

A metodologia utilizada neste estudo é fundamentada na análise crítica da literatura existente sobre as concepções teóricas acerca da burocracia, sob uma perspectiva marxista. O método de pesquisa adotado é o estudo bibliográfico, que consiste na revisão e análise sistemática de obras e artigos científicos relevantes para o tema em questão.

Por meio de uma análise crítica, privilegiando as interpretações de Max Weber e contrapondo-as a partir de uma análise marxista, trazendo elementos sobre a temática encontrados em Marx, Engels, Leon Trotsky, Lenin e Poulantzas, espera-se identificar as contradições e os limites das concepções teóricas dominantes sobre a burocracia, bem como explorar possíveis caminhos para a transformação dessas estruturas, considerando as perspectivas emancipatórias e a luta por uma sociedade mais justa e igualitária.

Portanto, este estudo busca ampliar o conhecimento acadêmico sobre a burocracia, fornecendo uma perspectiva crítica e marxista que desafia as concepções dominantes. A relevância deste trabalho está em sua contribuição para o avanço teórico, político e social no campo dos estudos organizacionais

e críticos, estimulando o debate e a reflexão sobre alternativas às formas de organização burocráticas no contexto do capitalismo contemporâneo.

2 A BUROCRACIA EM MAX WEBER

A teoria da burocracia desenvolvida por Max Weber poderia facilmente cair na concepção reducionista de que a burocracia é um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada um desempenhando uma função especializada. Isso significa que é uma tentativa de coordenar o comportamento humano por meio do exercício da autoridade racional- legal, visando alcançar os objetivos organizacionais gerais (Leal, 2013).

No entanto, de acordo com Coelho Pedro (2008), é necessário compreender que a concepção de burocracia de Weber deve ser analisada não apenas como um fenômeno administrativo, mas também como um fenômeno de poder.

A essência da burocracia não está na sistematização de uma forma organizativa típica, que obedece a um sistema formal-impessoal, já presente na ciência da administração por ocasião do desenvolvimento do trabalho de Weber. O aspecto central está em compreendê-la como fenômeno de poder. Nesse sentido, o ineditismo da obra de Weber está em demonstrar a desintegração entre política e administração na formação do Estado moderno (Martins Falcão, 2014, p. 42).

A teoria da burocracia foi formalizada por Max Weber, que partiu da premissa de que o traço mais relevante da sociedade ocidental no século XX era o agrupamento social em organizações. Ele buscou fazer um mapeamento de como o poder se estabelece nessas entidades.

[...] a organização burocrática de uma formação social, e especialmente a de uma formação política, pode ter, e regularmente tem, por sua vez, conseqüências econômicas de grande alcance. Quais? Isto depende, como é natural, da distribuição de poder econômico e social, no caso concreto, e também, especialmente, da área que ocupa o mecanismo burocrático em vias de constituir-se, isto é, do rumo que lhe reservam os poderes que dele se servem. (Weber, 2004, p. 225)

Para Gonçalves (2015), a burocracia é um fenômeno socialmente manifesto, que se desenvolveu historicamente no contexto da chamada "modernidade" (Weber, 2000) e do desenvolvimento do capitalismo. No entanto, a burocracia continua resistindo a uma análise mais detalhada, mesmo sendo parte dos esquemas usuais de percepção do mundo social.

A burocracia em Max Weber é definida como um tipo ideal. Portanto, é fundamental compreender essa "[...] forma de construção dos conceitos próprios das ciências da cultura humana" (Weber, 1991, p. 106).

Segundo Max Weber, é possível obter esse tipo ideal:

Mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento

de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento (Weber, 1991, p. 106).

Esse tipo ideal, segundo Weber, é uma resposta à questão: "Qual é o significado da teoria e da formação teórica dos conceitos para o conhecimento da realidade cultural" (Weber, 1991, p. 100-101).

De acordo com Gonçalves (2015, p. 95), o tipo ideal é um conjunto de conceitos que o cientista social constrói exclusivamente para fins de pesquisa, destinado a enquadrar conceitualmente um fenômeno em uma determinada realidade. Ele é sustentado pelo conhecimento nomológico (regularidade das leis) e engloba o tipo ideal conceitual - como Ação Social, Relação Social, Dominação Burocrática e Estado - e o tipo ideal histórico - como Capitalismo, Espírito Capitalista e Protestante.

Para Coelho Pedro (2008) a burocracia como forma de dominação pode ser compreendida sobre dois aspectos: a) como forma de coordenação autoritária e como agente da própria repressão, a partir da existência de um quadro baseado no "saber" e na técnica, que se sobrepõe à coletividade da qual se afastou, utilizando um pretenso discurso de serviço a esse grupo; b) um quadro de funcionários que, organizados de forma específica e submetidos a normas próprias, exercem a autoridade legal, a partir de um tipo puro.

A burocracia pode ser determinada como um aparato técnico-administrativo, composto por profissionais especializados selecionados com base em critérios racionais, responsáveis pela execução de diversas tarefas dentro de um sistema.

Weber define que a burocracia, conforme descrita acima, existiu em todas as formas de Estado. No entanto, foi no contexto do Estado moderno e da ordem legal que a burocracia atingiu seu mais alto grau de racionalidade.

Segundo Weber, as principais características de um aparato burocrático moderno são: a) os funcionários que ocupam cargos burocráticos são considerados servidores públicos; b) os funcionários são contratados com base em competência técnica e qualificações específicas; c) os funcionários cumprem tarefas determinadas por normas e regulamentos escritos; d) a remuneração é baseada em salários estabelecidos em dinheiro; e) os funcionários estão sujeitos a regras hierárquicas e códigos disciplinares que estabelecem as relações de autoridade.

A burocracia também existe no setor privado, evidenciada pela divisão e distribuição de funções, pelo processo de seleção e contratação de pessoal, pela uniformização e pelos manuais de normas e procedimentos que visam à disciplina hierárquica. Esses são fatores que destacam e fazem com que as empresas privadas se tornem burocratizadas.

Para Weber, a burocracia moderna não é apenas uma forma avançada de organização administrativa baseada em métodos racionais e científicos, mas também uma forma de dominação legítima. Considerando os tipos puros, a burocracia pode ter três dimensões em sua natureza:

a) caráter racional, cuja característica baseia-se na crença na legitimidade de ordens estabelecidas daqueles que foram nomeados ou eleitos para exercer a dominação legal; a ordem é revestida de impessoalidade, mas legalmente estabelecida aos superiores determinados; b) caráter tradicional, cuja característica baseia-se na crença na legitimidade de acordo com as tradições e os costumes, que representam a autoridade de dominação tradicional; a obediência aqui estabelecida diz respeito ao “senhor” nomeado pela tradição, em virtude da devoção aos hábitos costumeiros; ou c) caráter carismático, cuja característica de obediência baseia-se na veneração da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa, cujas ordens são reveladas ou criadas por ela (Weber, 2000, p. 141).

A organização burocrática é condição sem a qual não pode existir para o desenvolvimento de uma nação, por ser indispensável ao funcionamento do Estado, gestor dos serviços públicos, e de todas as atividades econômicas particulares.

Em essência, a análise de Weber a respeito da realidade social e das formas de dominação é de natureza política (poder). O agente ou os agentes lutam por seus interesses no mercado para participar no poder ou influir na sua distribuição, seja no âmbito do Estado seja entre grupos dentro de um Estado, a fim de desfrutar a sensação de prestígio produzida pelo poder. O acesso ao poder não está somente relacionado a aspectos econômicos e materiais, mas também às honras sociais deles decorrentes. Os indivíduos estabelecem, selecionam, organizam, impedem e favorecem relações sociais num certo padrão a fim de atender aos valores e interesses daqueles que os impõem (Coelho Pedro, 2008, p. 36-37).

A burocracia adquiriu um caráter permanente no Ocidente. O indivíduo burocrata, por ser apenas “[...] uma engrenagem em um mecanismo sempre em movimento”, não pode controlá-lo. O governante não pode dispensar ou substituir seu aparato burocrático, uma vez que a atividade burocrática, baseada em treinamento especializado, não pode ser substituída de forma improvisada (Weber, 1971).

A comunidade de funcionários que integra o mecanismo burocrático está presente nas funções cotidianas mais importantes da vida social. Por essa razão, a burocracia tem um caráter permanente na modernidade ocidental. Quando estabelecida plenamente, a burocracia se torna uma das estruturas sociais mais difíceis de serem destruídas (Weber, 1971, p. 264).

Conforme destacado por Gonçalves (2015), Max Weber define o Estado como a estrutura ou entidade política que reivindica obediência à autoridade legitimada. No caso da dominação burocrática, isso depende de leis racionais e administração igualmente racional realizada por funcionários especializados. É nesse contexto que a burocracia se torna um elemento indispensável para a racionalidade do Estado.

O próprio ‘Estado’ tomado como entidade política, como uma ‘Constituição’ racionalmente redigida [...] é uma administração orientada por regras racionais, as Leis, administradas por funcionários especializados, Uma Contribuição para Pensar as Políticas públicas de Educação:

a burocracia como sujeito do processo de políticas públicas conhecido nessa combinação de características, somente no Ocidente, apesar de todas as outras que dele se aproximaram (Weber, 1992, p. 4).

Nesse aspecto, a compreensão do Estado e, conseqüentemente, da burocracia como fenômenos de poder e dominação, apresentados como tipos ideais por Weber e intrínsecos ao próprio Estado capitalista, sem qualquer possibilidade ou intenção de ruptura sistêmica, nos revela os principais elementos para o ponto de partida da crítica marxista que será abordada a seguir.

3 A ABORDAGEM MARXISTA SOBRE BUROCRACIA

Em sua crítica aos Princípios de Filosofia do Direito de Hegel, Karl Marx se contrapõe à tese de que a burocracia exercia uma função mediadora entre os diversos grupos sociais, atuando como uma classe universal em benefício de todos.

Marx argumenta que a burocracia, de fato, encoraja oligarquicamente as divisões políticas necessárias à sua própria sobrevivência, buscando seus próprios interesses em detrimento dos interesses coletivos. Enquanto Hegel, em 1821, estabeleceu o recrutamento dos funcionários com base em suas competências, sem imposição de forças oligárquicas, Marx contesta essa visão (Tenório, 2017).

Na concepção hegeliana, a burocracia assume a verdadeira natureza do Estado como agente provedor na satisfação das necessidades comuns. O poder governativo, de acordo com Hegel, é intrinsecamente ligado ao sistema político, pois o substantivo de sua ideia política já está delineado quando ele elabora seu conceito de soberania.

No entanto, para Marx, o que Hegel chama de poder governativo não passa de “[...] a administração dos serviços do Estado, inclusive, a própria burocracia administrando diretamente a justiça. Essa instância não se constitui em um poder a parte, mas sim como órgão da administração pública diretamente ligada ao governo e supervisionada pelo soberano” (Marx, 1983, p. 69).

Marx observa que, de acordo com Hegel, a burocracia é essencialmente uma corporação do Estado. Ele argumenta que o espírito de qualquer corporação é a burocracia, e a corporação em si é a manifestação concreta da burocracia. Em outras palavras, a burocracia governa os assuntos do Estado como uma corporação com interesses particulares, mas com a ilusão de estar agindo em nome do interesse público.

Inicialmente, a burocracia adquire um interesse próprio, um interesse que não se alinha necessariamente com o propósito para o qual foi concebida. Na verdade, ela busca seus próprios interesses. A burocracia, assim como as corporações, estabelece conexões que promovem um espírito

de associação, mas nem sempre representam o verdadeiro significado do que está sendo representado (Marx, 1983, p. 70): “Onde a ‘burocracia’ for o novo princípio, o interesse genérico do Estado começa a converter-se num interesse ‘à parte’ e, por conseguinte, num interesse ‘real’; e luta contra as corporações do mesmo modo que toda a conseqüência luta contra a existência dos seus pressupostos”.

A análise de Nicos Poulantzas destaca o papel do Estado capitalista como reprodutor das relações de produção capitalistas. Ele enfatiza a função repressiva do Estado, bem como a influência dos valores jurídicos capitalistas (direito burguês) e dos valores burocráticos capitalistas (burocratismo) ligados a esse sistema jurídico.

Esses valores exercem um duplo efeito ideológico, que é o efeito de individualização ou isolamento e o efeito de unidade. Tanto o direito burguês quanto o burocratismo contribuem para a reprodução regular das relações de produção capitalistas.

Seguindo a análise de Marx, Gonçalves (2015) reforça que a burocracia, situada na esfera pública (Estado), está ligada a interesses específicos da classe burguesa, mas age como se esses interesses fossem universais, fornecendo um caráter aparentemente neutro ao corpo burocrático.

Em sua obra "A revolução traída", Leon Trotsky explica de forma didática como a burocracia desempenhou um papel crucial na degeneração do Partido Bolchevique e na queda da revolução permanente internacional. Em vez de destruir o Estado, acabou sendo criado um Estado Burocrático Soviético.

Lenin, por sua vez, argumentava que na transição do capitalismo para o socialismo, a expropriação dos exploradores tornaria desnecessário o aparato burocrático, a polícia e o exército permanentes. Em sua obra "O Estado e a revolução", Lenin reafirma a necessidade de um Estado proletário que gradualmente desapareça. Tanto a burocracia quanto o exército permanente são vistos como parasitas do corpo social.

Essas análises apontam para a crítica marxista em relação à burocracia, destacando sua associação com interesses particulares, sua função repressiva e sua contribuição para a reprodução das relações de produção capitalistas. A visão é de que a burocracia, ao invés de representar os interesses da coletividade, acaba servindo aos interesses da classe dominante e se torna um obstáculo para a verdadeira emancipação social.

Assim, na ditadura do proletariado, a velha máquina estatal seria destruída e substituída por um aparelho próprio, transitório, que se precaveria da burocratização por meio de medidas políticas (vivenciadas na Comuna de Paris) como a elegibilidade e revogabilidade de mandatos a qualquer momento, remuneração igual à média do operário e “passagem imediata a um estado de coisas no qual todos desempenharão funções de controle e de vigilância, no qual todos serão momentaneamente „burocratas”, ninguém podendo, por isso, burocratizar-se” (Lenin *apud* Trotsky, 2005, p. 77).

Engels, citado por Trotsky (2005), afirmava que o desaparecimento do Estado seria um pré-

requisito para o fim da dominação de classe e da luta pela existência individual. Seguindo essa linha de pensamento, Trotsky (2005) argumenta que a base da permanência e do fortalecimento da burocracia no Estado soviético não deve ser procurada em fatores psicológicos ou essenciais à natureza humana, mas sim na necessidade de formar e manter uma minoria privilegiada enquanto a igualdade real não puder ser garantida.

Para Trotsky (2005), a burocratização não é vista como um fim em si mesma, mas sim como um meio a ser utilizado. Ele enfatiza as condições históricas internas e externas que abriram a possibilidade do proletariado de um país atrasado, como a Rússia, conquistar o poder. No entanto, ele também ressalta que, sem a vitória do proletariado nos países capitalistas avançados, o Estado operário não poderia se sustentar. Trotsky (2005) argumenta que, sem uma revolução no Ocidente, o bolchevismo seria liquidado pela contrarrevolução interna, pela intervenção estrangeira ou por uma combinação de ambas as coisas.

Essas perspectivas de Engels e Trotsky enfatizam a importância das condições históricas e sociais para o desenvolvimento e a manutenção do Estado e da burocracia, destacando a necessidade de uma transformação revolucionária em nível internacional para a efetiva superação do Estado.

Trotsky considera a burocracia soviética como “órgão burguês da classe operária”. Esta camada pôde se assenhorar da sociedade, afastar-se das massas, impedindo o controle sobre seus atos e rendimentos. Outro elemento de reforço da burocratização, já exposto anteriormente era a situação internacional: a burocracia soviética, por meio da III Internacional, contribuía para as pesadas derrotas da classe operária mundial e estas derrotas fortaleciam a burocracia (Trotsky, 2005, p. 108).

Sendo assim, não caberia apresentar a burocracia como uma classe "capitalista de Estado", pois a burocracia não tem a propriedade dos meios de produção. Ela é recrutada como hierarquia administrativa e não transmite, via herança, seu direito à exploração do Estado. Além disso, ela precisa até mesmo dissimular sua existência como grupo social.

Trotsky afirma que: "[...] a burocracia não é a portadora de um novo sistema econômico próprio, que sem ela se torna impossível, mas é uma excrescência parasitária em um Estado operário" (Trotsky, 2011, p. 27).

Marx foi taxativo ao enunciar que a burocracia é, de fato, o próprio poder do Estado, na medida em que expressa todos os seus conteúdos simplórios, atendendo apenas aos interesses particulares. Por isso, a burocracia é naturalmente fechada.

A burocracia se constitui no espiritualismo do Estado porque o Estado não tem nenhum conteúdo em si, assim como a própria burocracia. Esse conteúdo em si é aquele construído pelos titulares da burocracia e do Estado.

“O ‘formalismo do Estado’, a burocracia, é o ‘Estado enquanto formalismo’; e foi deste modo

que Hegel o descreveu. Como este 'formalismo de Estado' se constitui em poder real e se transforma em seu próprio conteúdo material, é evidente que a 'burocracia' é um conjunto de ilusões práticas, ou seja, é a 'ilusão do Estado'. O espírito burocrático é um espírito totalmente jesuítico, teológico. Os burocratas são os jesuítas e os teólogos do Estado. A burocracia é a república prêtre (Marx, 1983, p. 72).

A firme crítica de Marx à Burocracia direciona à tese da imperiosa necessidade de eliminação da burocracia: "A supressão da burocracia só é possível quando o interesse geral se transforma realmente em interesse particular e não, como afirma Hegel, simplesmente no pensamento, na abstração, onde tal só poderia acontecer quando o interesse particular se transformasse em interesse geral" (Marx, 2011, p. 74).

No Dezoito Brumário, Marx expressa a ideia da eliminação da burocracia estatal. Ele afirma que na "[...] luta contra a revolução, a república parlamentar viu-se forçada a consolidar, juntamente com as medidas repressivas, os recursos e a centralização do poder governamental. Todas as revoluções aperfeiçoaram essa máquina em vez de destruí-la" (Marx, 2011, p. 114). Portanto, ele aponta que as tensões, crises, guerras e revoluções acabaram, ao longo do tempo, aperfeiçoando a burocracia, ao invés de realizar seu desejo de vê-la destruída.

Quando escreve "A Guerra Civil na França", Marx afirma que "Uma vez estabelecido o regime comunal em Paris e nos centros secundários, o antigo governo centralizado teria de dar lugar, inclusive nas províncias, ao autogoverno dos produtores" (Marx, 2011, p. 13).

Dessa forma, a crítica à burocracia em Marx aponta para a eliminação da burocracia estatal em todos os níveis e frações em que ela pode se manifestar, desde a eliminação estatal, uma vez que ela se apresenta como ossatura do Estado, até mesmo nas organizações do próprio proletariado, extinguindo a possibilidade de degeneração e burocratização destas.

Sindicatos, associações ou mesmo outras instâncias da classe trabalhadora deveriam, em uma situação de controle do Estado e, portanto, de transição radical do modelo capitalista, buscar novas formas de organização. No entanto, não devemos reportar ou fazer colagens fragmentadas, como em mosaicos, desconsiderando o tempo histórico, a estratégia e a tática utilizadas. Isso é endossado quando Marx diz que os proletários "[...] não gozarão muito tempo do privilégio de serem as únicas organizações da classe operária. Ao lado ou acima dos sindicatos de cada ramo da indústria surgirá uma união geral, uma organização política da classe operária em conjunto" (Marx, 1980, p. 43).

A necessária ação do proletariado como classe, ou "em conjunto", compreendendo sua totalidade, perpassa pela concepção de Marx sobre a extinção da burocracia, seja estatal ou em qualquer outra forma. A crítica centra-se na necessidade de luta conjunta, pois "não basta uma parte do proletariado", apenas "o proletariado em seu conjunto pode levar a cabo" a revolução moderna (Marx, 1974, p. 77).

Nesse sentido, a ideia do proletariado organizado em partido político ou como classe, por meio de sua associação geral, é o que pode abolir o capitalismo e a máquina estatal burocrática. Isso também se aplica às outras manifestações burocráticas da sociedade civil.

Marx aponta para a formação de uma classe na sociedade capitalista, cuja primeira e fundamental manifestação é a burocracia estatal.

Apesar de Leon Trotsky afirmar que ela não pode ser vista como uma classe, a burocracia atua ao lado da classe burguesa e tem interesse em se perpetuar e reproduzir. Em alguns momentos históricos, busca implantar seu próprio domínio. A burocracia é uma classe auxiliar da burguesia, pois é esta que, no fundo, detém o poder real, a palavra final, além de estar a serviço desta. Enquanto classe social na sociedade capitalista, a burocracia é uma classe de trabalhadores assalariados improdutivos.

A burocracia é produto da ampliação da divisão social do trabalho e se amplia com o desenvolvimento desta. Sendo uma classe que serve ao capital, é obviamente algo que não tem a simpatia de Marx, que a considera uma "excrescência parasitária". As diversas críticas de Marx deixam claro sua oposição à burocracia. Sua defesa da abolição da burocracia deixa isso mais do que evidente. Dessa forma, a posição de Marx diante da burocracia não tem nada a ver com as interpretações dominantes de seu pensamento. A conclusão final, após uma leitura rigorosa do pensamento de Marx, só pode ser que ele é essencialmente antiburocrático.

Portanto, buscamos mostrar as análises weberianas e marxistas sobre a burocracia, considerando o tempo histórico de análise e a intencionalidade com que tratam o tema. Entre Weber e Marx, há uma diferença estratégica. Enquanto Weber não via a possibilidade de superação do capitalismo, considerando esse modo de produção como o horizonte histórico de sua época, caberia ao cientista social apenas conhecer o funcionamento interno dessa sociedade. Weber trata, portanto, a burocracia como necessária e a trabalha sob duas perspectivas: de um lado, o tipo ideal, demonstrando-a como fenômeno administrativo, e, por outro lado, como fenômeno de poder, abordando seu aspecto ideológico como uma forma de dominação legítima.

Por outro lado, Karl Marx, que apresenta as bases do pensamento do socialismo científico, procurava, por meio do materialismo histórico e dialético, conhecer profundamente a sociedade capitalista e identificar os elementos que apontavam para a transição para outra forma societária. Apesar de seus críticos, que o acusam de fazer uma análise economicista limitada, sua teoria marxista é fundamental para a compreensão do sujeito histórico potencialmente revolucionário (a classe operária), das formas de organização e da busca do conhecimento das contradições do sistema atual que possibilitariam, objetivamente, a transição para o comunismo.

As concepções teóricas weberianas e marxistas sobre burocracia apresentam uma vasta visão sobre o fenômeno da burocracia no Estado Moderno. De um lado, conseguimos perceber a burocracia

como parte das relações sociais, desenvolvendo relações de dominação e poder. Por outro lado, a burocracia se apresenta como uma camada social que participa ativamente na disputa pela hegemonia e se aperfeiçoa à medida que o sistema capitalista se desenvolve e se metamorfoseia. Seus críticos apontam a necessidade de superação da burocracia juntamente com a superação do Estado.

Compreender a burocracia sob diferentes prismas e abordagens é fundamental, pois ela representa um papel importante como sujeito ativo nas relações e correlações de forças dentro e fora do âmbito estatal, uma vez que também está presente na sociedade civil.

Mesmo do ponto de vista revolucionário, é crucial que o papel da burocracia seja compreendido, como demonstrado por Lenin e Trotsky ao abordarem a burocracia no partido bolchevique e no Estado no período pós-revolução russa. É necessário ter uma estratégia assertiva para evitar equívocos na tática. Portanto, responder às perguntas sobre a origem da burocracia, o papel que desempenha, os interesses que defende e as perspectivas de sua superação são elementos fundamentais na construção de um programa de transição dessa sociedade para uma mais justa e igualitária.

Da mesma forma, compreender o papel da burocracia dentro do próprio sistema capitalista é importante para situar sua área de dominação e entender como ela se comporta nas relações e na divisão do trabalho dentro do Estado Moderno.

Esses elementos são fundamentais para que, uma vez percebida como sujeito político e tendo seu papel delineado na tessitura social, possamos percebê-la na formulação de políticas no âmbito estatal, sem romantizar, menosprezar ou ignorar sua importância e atuação.

4 CONCLUSÃO

Este estudo procurou analisar as concepções teóricas sobre burocracia, com foco na crítica marxista, a fim de compreender o papel desempenhado por essa camada social no contexto do Estado Moderno e da sociedade capitalista.

A abordagem marxista sobre burocracia revela uma postura crítica e contestadora, considerando-a como uma classe auxiliar da burguesia e uma excrescência parasitária do sistema capitalista. De acordo com Marx, a burocracia representa uma camada de trabalhadores assalariados improdutivos que atua em benefício da classe dominante, reproduzindo as relações de poder e dominação.

Marx argumenta que a burocracia é produto da ampliação da divisão social do trabalho, que se intensifica com o desenvolvimento do capitalismo. Nesse sentido, ela se apresenta como uma classe que serve aos interesses do capital, contribuindo para a perpetuação e reprodução do sistema.

Essa perspectiva crítica permite compreender a burocracia não apenas como uma estrutura

administrativa, mas também como um fenômeno de poder e dominação legítima. Marx identifica a necessidade de superar a burocracia juntamente com a superação do próprio sistema capitalista, buscando a transição para uma sociedade comunista.

No entanto, é importante reconhecer que, embora a crítica marxista à burocracia seja fundamentada em uma análise profunda das contradições do sistema capitalista, ela não oferece uma resposta completa para a questão da burocracia em si. Diversas abordagens teóricas complementares podem contribuir para uma compreensão mais abrangente desse fenômeno complexo.

Assim, este estudo ressalta a importância de considerar diferentes perspectivas teóricas ao abordar a burocracia, incluindo outras correntes de pensamento, como a teoria weberiana. Uma análise multidimensional e crítica permite uma compreensão mais completa da burocracia, considerando suas múltiplas dimensões e impactos na sociedade contemporânea.

Consequentemente, é necessário aprofundar as investigações sobre a burocracia, suas dinâmicas internas e relações com o poder, bem como suas possíveis transformações e alternativas em direção a uma organização social mais justa e igualitária.

Por fim, este estudo contribui para o debate acadêmico ao destacar a crítica marxista como uma importante abordagem teórica na compreensão da burocracia. Ao analisar as concepções teóricas sobre burocracia, podemos ampliar nossa compreensão das estruturas de poder e dominação presentes na sociedade capitalista, vislumbrando possibilidades de transformação e superação dessas estruturas em busca de uma sociedade mais livre, igualitária e democrática.

REFERÊNCIAS

COELHO PEDRO, R. **Das Caravelas ao Accountability**: a odisséia da administração pública brasileira. Faculdade Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, abril de 2008.

GONÇALVES, M. F. C. UMA CONTRIBUIÇÃO PARA PENSAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: a burocracia como sujeito do processo de políticas públicas. **Revista De Políticas Públicas**, 12(1), 93–98. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3843> Acesso em: 12/09/2022.

LEAL, Adriane et al. Teoria da Burocracia: uma reflexão para a enfermagem. **Revista Contexto & Saúde**, [S. l.], v. 11, n. 20, p. 1381–1384, 2013. DOI: 10.21527/2176-7114.2011.20.1381-1384. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoesaude/article/view/1813>. Acesso em: 12/09/2022.

LENIN, V. I. Melhor pouco, porém bom. In: _____. **Últimos escritos e Diário das secretárias**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2012.

- LENIN, V. I. **O Estado e a Revolução**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2005.
- MARTINS FALCÃO, H. Burocracia e a revolução gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 48, n. 1, p. p. 42-78, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v48i1.377. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/377>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- MARX, K. **Crítica da Filosofia do Estado de Hegel**. São Paulo: Abril Editora, 1983.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Vozes, 1988.
- MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- POULANTZAS, N. **Poder político y clases sociales em el Estado capitalista**. 2ª edição. México: Siglo XXI, 1970.
- TENÓRIO, F. G. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 38, n. 4, p. 79-90, 2017. DOI: 10.21874/rsp.v38i4.2328. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2328>. Acesso em: set. 2022.
- TRAGTENBERG, M. Max Weber e a Revolução Russa. **Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 18, p. 47-70, 1976.
- TROTSKY, L. **A Revolução Traída**. Brasil: Global Editora, 1980.
- TROTSKY, L. **A revolução traída: o que é e para onde vai a URSS**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2005.
- TROTSKY, L. Bolchevismo e Stalinismo. In: MARX, K.; ENGELS, F.; LENIN, V. I.; TROTSKY, L. **A questão do Partido**. São Paulo: Kairós, 1978.
- TROTSKY, L. O que é, afinal, a Revolução Permanente? (Teses). In: _____. **A teoria da Revolução Permanente**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2011b pp. 311-317.
- WEBER, M. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1996.
- WEBER, M. A política como vocação. In: _____. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 2004. p. 97-153.
- WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 2. Editora Universidade de Brasília: São Paulo: 1991.
- WEBER, M. **Estudos Políticos - Rússia 1905-1917**. São Paulo: Ed. Azougue, 2005.

II

NEOLIBERALISMO E O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: o papel da mídia como sujeito fundamental

Frednan Bezerra dos Santos

Julia Iara de Alencar Araújo

Thayanny Lopes do Vale

1 INTRODUÇÃO

O nosso pano de fundo para o debate sobre o processo das políticas públicas é o neoliberalismo. Assim, realizamos um esforço de síntese sobre o neoliberalismo e logo em seguida discutimos o processo das políticas públicas a partir do marco da pesquisa avaliativa.

O neoliberalismo surge como oposição ao keynesianismo, em especial à sua manifestação enquanto sistema de seguridade social, mas com o objetivo principal de inclinar o “pêndulo” da luta de classes manifesta no conflito entre trabalho e capital para o lado do segundo, ampliando os mercados e a acumulação. Enquanto ideologia, ele imprime a sua lógica sobre todas as relações sociais, captura as políticas sociais e reduz a avaliação a um processo de aferição de eficiência.

A avaliação, enquanto processo fundamental nas políticas públicas, nasce com viés neoliberal, mas, conforme Silva (2013), tem potencial crítico e transformador. Assim, o processo das políticas públicas deve ser pensado a partir de referencial teórico adequado para a análise crítica, que permita compreender as contradições e os sujeitos que constroem o conteúdo das políticas.

Dentre os sujeitos do processo das políticas públicas, destacamos o papel da mídia, que influencia a opinião pública e constrói agendas de acordo com os interesses dos seus financiadores.

2 NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS: o processo das políticas públicas

A ascensão do neoliberalismo ocorre na segunda metade do século XX e, para Montes (1999), está relacionada à recessão da década de 1970 e aos “choques do petróleo”, que proporcionaram o espaço para o resgate da doutrina liberal nos países centrais do capitalismo. Assim, se encerrava o período mais próspero do capitalismo industrial que se iniciou na década de 1930 e teve como pensamento hegemônico a doutrina fundada por Keynes e as políticas keynesianas alicerçadas na geração de demanda.

Anderson (1995), ao fazer o seu “balanço do neoliberalismo”, destaca que ele se diferencia do liberalismo clássico do século XIX e demarca o seu nascimento no pós-Segunda Guerra como oposição ao keynesianismo. Ressalta também que se expressa de forma mais contundente na oposição aos sindicatos, imputando a estes os principais problemas da economia, tendo como objetivo destruir o Estado de Bem Estar Social (EBES).

Não faz parte do escopo do presente trabalho discutir o EBES, mas cabe ressaltar que ele não foi construído sem luta, ou seja, deve-se considerar a luta de classes e o contexto da Guerra Fria, que presumia a necessidade dos governos dos países capitalistas ocidentais de impedir qualquer levante da

classe trabalhadora. Logo, se trata de um processo histórico e geograficamente determinado que, para Montes (1999), não se explica somente pelas políticas keynesianas, e sim pelos ciclos de longo prazo da acumulação capitalista.

Para Anderson (1995), a crise da década de 1970 foi fundamental para a adoção do receituário neoliberal, obtendo sucesso em alguns dos seus “objetivos econômicos”, como o controle inflacionário e a recuperação das taxas de lucro. Mas, foi insuficiente para recuperar as taxas de crescimento econômico e produziu forte concentração de renda, sendo que a desigualdade “[...] aumentou significativamente no conjunto dos países da OCDE: a tributação dos salários mais altos caiu 20% em média nos anos 80, e os valores das bolsas aumentaram quatro vezes mais rapidamente do que os salários.” (Anderson, 1995, p. 15).

Na década de 1990, período marcado por importantes transformações tanto no contexto mundial como no nacional, temos, dentre as principais transformações a nível nacional, objeto desta comunicação, uma intensa e abrupta abertura comercial fundamentada no Consenso de Washington.

A partir de Batista (1994), podemos afirmar que o Consenso de Washington abrangeu dez áreas: disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos; reforma tributária; privatização; liberalização financeira; liberalização comercial; investimento externo estrangeiro; desregulação dos mercados; propriedade intelectual e regime cambial.

Destacamos que Oliveira (1995), em diálogo com Anderson (1995), indica o Plano Real como principal expressão da política neoliberal no Brasil:

O receituário do Plano pode ser reconhecido, quase ponto por ponto, em todas as características [do neoliberalismo]. Sua letalidade entre nós tem duas poderosas facetas: a primeira é a mais evidente, pois, enquanto a economia se recupera, o social piora. [...] Entretanto, a letalidade maior do neoliberalismo entre nós vai noutra direção, ataca por outro lado. Ele é mutante, tal como o vírus da Aids (Oliveira, 1995, p. 26).

Para Oliveira (1995), o neoliberalismo enquanto conteúdo do Plano Real atacou as bases da esperança: “Destroí o princípio de esperança e abre as comportas para uma onda conservadora de que o Brasil não tem memória” (Oliveira, 1995, p. 27).

Para Montes (1999), o neoliberalismo se trata de um corpo teórico que sustenta posições ideológicas que se propagam como verdades absolutas, através de um instrumental teórico lógico que permite uma argumentação fácil e contundente, a fim de interditar qualquer debate. Sendo assim, no plano interno é a teoria econômica neoclássica (e seu instrumental) que dá fundamentação, e no plano externo é a teoria clássica do liberalismo econômico.

Montes (1999), em sua leitura sobre as instituições criadas no pós-guerras para supostamente garantir a paz e o desenvolvimento das nações, destaca que não contribuíram de forma substantiva para a criação de uma nova ordem internacional, mas, sim, para a liberalização dos mercados e a supressão

das políticas keynesianas. Mas, “Se nas metrópoles capitalistas foi necessário Keynes para justificar modificações necessárias para a sobrevivência do sistema, em nenhum momento surgiu a mesma preocupação para impor um pouco de ordem no mundo [...]” (Montes, 1999, p. 94, tradução nossa).

Cabe ainda chamar atenção para a visão do autor sobre o papel da teoria, sendo ela “[...] uma arma na luta ideológica que serve para dominar e interpretar a realidade” (Montes, 1999, p. 43, tradução nossa).

Para Draibe (1993), o neoliberalismo aplicado às políticas sociais busca descentralizar, privatizar e focalizar os programas e políticas sociais, sendo esse tripé a base das reformas propostas que visam à construção do “Estado Mínimo”, sendo o mercado “[...] o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação dos recursos, a redução do Estado (do seu tamanho, do seu papel e de suas funções) é o mote e o móvel dessa ideologia [...]” (Draibe, 1993, p. 89).

Para os liberais, mas claramente para nossos contemporâneos neoliberais e conservadores, a renda mínima (em geral e na sua versão em dinheiro) expressa uma dada concepção do papel do Estado, que deveria oferecer tão somente aos desfavorecidos um certo grau de segurança social, a política social sendo então pensada de modo residual, apenas complementar àquilo que os indivíduos não puderem solucionar via mercado ou através de recursos familiares e da comunidade (Draibe, 1993, p. 94).

A apologia ao Estado mínimo volta a ser objetivada através de privatizações de empresas e serviços públicos, ou seja, do uso e incorporação dos serviços sociais como espaço de mercantilização e lucro, trazendo para esses serviços a lógica e a racionalidade privadas, além de um severo “ajuste fiscal” que limita o gasto social e, logo, o alcance das políticas públicas.

O avanço da lógica neoliberal produtivista e excludente que se sucedeu na sociedade brasileira, principalmente na década de 1990, impôs sérias dificuldades para a construção do EBES no Brasil, inscrito na Constituição Federal de 1988, que, para o ex-presidente José Sarney, “[...] não cabe no orçamento do Brasil” (pronunciamento por ocasião da sua posse como presidente da república), frase que se tornou célebre e marco do processo de enfrentamento, por parte das elites econômicas e seus representantes, à construção do EBES no Brasil.

Para Oliveira (1999), seja como for, a crise fiscal dos Estados Nacionais é, hoje, um dado a ser considerado, independentemente de quais sejam suas reais causas. A essa crise fiscal se soma a perda de capacidade regulatória desses mesmos Estados Nacionais, mas não podemos deixar de analisar criticamente a crise fiscal que desestrutura políticas públicas e a capacidade de intervenção estatal, mas amplia seus gastos com pagamento de juros, dentre outras formas de financiamento do capital.

Assim, destacamos que o discurso neoliberal da crise fiscal do Estado é um marco importante quando falamos da avaliação sob a perspectiva histórica, pois, conforme Silva (2020), o desenvolvimento da teoria e prática da pesquisa avaliativa tem o seu desenvolvimento nos Estados

Unidos da América e na Europa, na década de 1960, quando o pensamento neoliberal já ganhava espaço, propondo políticas de austeridade e a impressão da lógica do mercado nas políticas públicas.

Na década de 1970, a literatura indica o desenvolvimento de um novo estágio, centrado na utilização pragmática da avaliação para os processos decisórios. A síntese dos estágios embrionários da avaliação possibilitou o avanço à dimensão política na concepção de avaliação, o que implica “[...] perceber a pesquisa avaliativa mais que mera aplicação de métodos e procedimentos técnicos” (Silva, 2020, p. 232).

Por fim, cabe destacarmos que o neoliberalismo, com sua força esmagadora, imprimiu e solidificou as bases de um “novo” Estado avesso ao Estado keynesiano, com uma lógica privatista universalizante, que se fundamenta no princípio de ampliação do mercado e do processo de acumulação capitalista. Assim, ressaltamos a importância da avaliação para além da lógica da eficiência preconizada pela racionalidade neoliberal e identificamos relevante papel desempenhado pela mídia na conformação e reprodução dos interesses do Capital.

2.1 A pesquisa avaliativa no processo das políticas públicas

No Brasil, é somente a partir da redemocratização que a temática da avaliação obtém maior interesse, sobretudo na década de 1990, com a adesão à agenda neoliberal, momento em que a avaliação adquire status de exigência, em especial, por conta dos compromissos do governo brasileiro com agências multilaterais. É nesse contexto que a dimensão política é “substituída” por uma perspectiva gerencial/técnica alinhada à ideologia neoliberal.

No entanto, vozes dissonantes não deixaram de existir e, dentre essas, destacamos Silva (2013), que entende a avaliação como instrumento de mudança social ao construir conhecimento com compromisso e inserida nas lutas sociais.

Esse pressuposto orientador se ergue a partir de um referencial metodológico que entende a avaliação de políticas e programas sociais como determinado por múltiplas determinações o que exige a análise dialética das suas dimensões, com destaque para as dimensões técnica e política, e indica que a metodologia de avaliação de uma política ou programa deve ser construída de forma flexível.

A dimensão política, que entendemos como central, exige descortinar a realidade a partir do método “dialético/histórico”, que nos permite a captura dos processos contraditórios da sociedade.

Assim, para Silva (2013), o estudo do processo das políticas públicas está focado em responder como tais políticas são formuladas, implementadas e avaliadas. Para tanto, o ponto de partida são as “situações problema” que, por pressão social, podem transformar-se em problemas sociais “merecedores” de atenção do poder público. Mas, de qualquer forma:

[...] é importante considerar que um problema político não ocorre simplesmente. Para que aconteça é necessário que sujeitos políticos utilizem determinadas estratégias de ação no sentido de influenciar indivíduos, grupos organizados de interesse, planejadores organizacionais, candidatos, partidos políticos, legisladores, burocratas e, principalmente, a mídia. Nesse sentido, pode-se falar em estratégias de estabelecimento de agenda setting. (Silva, 2013, p. 23).

Ainda de acordo com Silva (2013), a questão central é a tomada de decisão sobre o que será considerado objeto da ação do poder público, sendo assim incluído na agenda pública. Mas, destacamos, conforme a autora, a “não decisão”, ou seja, o esquecimento, bloqueio de determinados problemas que não entram no debate público e assim ficam fora das agendas não é algo que ocorre ao acaso.

Assim, tomada a decisão de incluir um objeto no rol das ações da agenda governamental, cabe analisar o processo de implementação dos programas e ou políticas. Portanto, é fundamental definir, de forma clara, o que Silva (2013), entende por implementação: “[...] a fase de execução de serviços para o cumprimento de objetivos e metas preestabelecidos, tendo em vista obter resultados pretendidos” (Silva, 2013, p. 26)

Silva (2013), destaca que durante o processo de implementação, decisões relevantes são tomadas, resultando em alterações no curso e nas estratégias iniciais, buscando alcançar objetivos determinados. Para a autora, não podemos dissociar o processo de implementação da avaliação e destaca que a política pública, desde a sua formulação, envolve mobilização e alocação de recursos, trabalho e poder, em um ambiente marcado por interações entre sujeitos com interesses diversos e incertezas sobre processos e resultados.

Arretche (2001) corrobora com Silva (2013) e afirma que não é razoável supor que uma política ou programa pode ser implementados integralmente como foi desenhado. Para a autora, o processo de implementação transforma as políticas. Sabendo que a definição da estratégia, para Arretche (2001), é uma escolha entre alternativas possíveis, cabe ao pesquisador tomar a decisão dos caminhos a seguir a partir dos seus objetivos, mas sem perder de vista que um mesmo objetivo pode ser atingido de várias formas.

Desse modo, a decisão estratégica tomada reflete preferências do tomador de decisão, e pode ser contrariada por aqueles que executam a política, ou seja, um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos sujeitos, que podem convergir ou divergir.

Silva (2013) defende que avaliação é necessariamente atribuir valor, julgar politicamente uma ação. Assim, a pesquisa avaliativa é uma aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa que visam apreender a concepção, o desenho, o processo de implementação e objetivos de programas e políticas sociais através de metodologias científicas, com o objetivo de julgar e modificar/aperfeiçoar as várias etapas do processo de construção das ações.

Contudo, a avaliação também é um instrumento que pode ser utilizado por segmentos sociais organizados para fortalecer a pressão sobre o Estado em busca de direitos sociais. Logo, existe um caráter político fundamental na avaliação que se materializa na possibilidade de controle social das políticas públicas.

3 A MÍDIA ENQUANTO SUJEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, problematizaremos a dupla e ampliada função da mídia no atual contexto, seja na disputa pela hegemonia, seja pela expansão mercadológica potencializada pela mídia e a relação intrínseca destas relações com o processo das políticas públicas a partir do marco avaliativo.

A fim de situar este debate numa abrangência conceitual mais ampla, refletindo introdutória e brevemente a articulação da mídia e as disputas no interior da cultura, gostaríamos de estabelecer a mídia como âmbito constituído por uma complexa cadeia de “comunicações”, que Helena Martins (2020) configura no plural pela densidade de determinações e disputas que ocorrem neste âmbito. As comunicações englobam uma rede de gêneros e linguagens comunicacionais (redes sociais, sistemas de radiodifusão, complexos informacionais e tecnológicos, etc.), e englobam também diversas perspectivas de forma e conteúdo em torno do processo de produção e difusão – projetos de comunicação que disputam narrativas e formatos. A ação midiática nos parece uma ampla rede que conecta sistemas produtivos com enorme impacto econômico e cultural. São verdadeiros poderes econômicos na exata medida em que se configuram eficientes na disputa hegemônica.

Para ilustrar este impacto econômico e cultural referido acima, nos valem dos estudos sobre Indústria Cultural, formulados por Adorno e Horkheimer (2002), escrito em 1944, que já expressavam a preocupação dos autores com o potente poder de formação de consenso e obediência, de padronização de linguagens, valores e comportamentos em escala massiva, nas transformações promovidas pela inserção do rádio e cinema na produção cultural na América e na Europa. Os autores identificam o surgimento de um complexo industrial cultural, de guerra, e problematizam consequências de longo prazo como implicações do fetichismo sobre a produção cultural (norte americana, fascista e nazista) em escala global sob as bases de produção do capitalismo, para eles: uma crescente e mistificadora regressão dos sentidos humanos, incluindo o discernimento político e uma profunda incorporação de instrumentos autoritários de controle social e ideologia.

Esta noção de um sistema de produtivo na cultura é muito importante, pois os autores percebiam que se formava naquela experiência social uma autoridade e legitimidade hegemônica da mídia burguesa sobre os receptores-consumidores da produção cultural dominada pela Indústria Cultural, na mesma medida em que essa grande rede midiática se expandia como enorme potencialidade

econômica. O rádio, para eles, é um tipo especial de produto “democrático” num sistema de difusão massivo e eficaz para fins mercantis e ideológicos:

Chesterfield é apenas o cigarro da nação, mas o rádio é o seu porta-voz. Incorporando completamente os produtos culturais na esfera das mercadorias, o rádio renuncia a colocar como mercadoria os seus produtos culturais. Ela não cobra do público na América taxa alguma e, assim, assume o espectro enganador de autoridade desinteressada e imparcial, que parece feita sob medida para o fascismo. Daí o rádio se tornar a boca universal do Führer; e a sua voz, nos alto-falantes das estradas, vai além do ulular das sirenes anunciadoras de pânico, do qual a propaganda moderna dificilmente pode-se distinguir (Adorno, Horkheimer, 2002, p.62).

Ao adaptar toda a produção cultural economicamente interessante numa estratégia também moduladora das personalidades e consensos, a Indústria Cultural instrumentalizaria assim o capitalismo para se adaptar com muita eficácia às suas reestruturações produtivas e a canalizar esse complexo cultural em seu favor na condução do senso comum, no mínimo para causar confusão, polarizações, fanatismos, e deixar difusos os grandes problemas sociais de uma época. Em nosso próprio tempo histórico, além do rádio, as redes sociais, a imprensa e a TV aberta também são tidos como espaços democráticos, porta-vozes da agenda pública, como veremos a seguir. A arte, a imaginação, a audição, a filosofia, a política serão fatores supra influenciados sob esta lógica.

Martins, traz exemplos de como esse instrumental experimentado e implementado pela consolidação da Indústria Cultural durante a I e II Guerra Mundial se adaptou às necessidades históricas do capital e como atualmente em nossa sociedade se colocam como aparatos produtivos absolutamente necessários e poderosos do capitalismo, onde se aprofundam uma relação de alienação e manipulação na cultura:

A mercantilização da vida avança, assim, por meio de processos distintos, mas complementares: a digitalização, a produção e a coleta de dados sobre nós e sobre tudo, processo que tem sido chamado de datificação da sociedade, a modulação de comportamentos e a ampliação da vigilância. Centrais nesse processo, as plataformas digitais tornaram-se agentes de destaque no sistema capitalista. Tais companhias caracterizam-se por conectar diferentes grupos (como anunciantes e consumidores), funcionar a partir da captura e da utilização de dados pessoais (informações como localização e perfis dos participantes daquela relação) e de forma automatizada, em geral organizada por meio de algoritmos (Martins, 2020, p. 16)

Para não perdermos de vista que há uma unidade entre a estratégia econômica e ideológica, Martins traz ainda dados importantes para ilustrarmos o poderio econômico das grandes empresas de tecnologia e comunicações, todas integrantes ou complementares aos complexos da Indústria Cultural:

Dados da Forbes (2019) apontam que as cinco marcas mais valiosas do mundo são todas do setor de tecnologia: Apple (avaliada em US\$ 206 bilhões), Google (US\$ 167,7 bilhões), Microsoft (US\$ 123,5 bilhões) e Amazon (US\$ 97 bilhões) ocupam as quatro primeiras posições. Todas ampliaram em mais de 20% seu valor em um ano. A quinta é o Facebook, que passou por retração entre 2018 e 2019. A empresa foi a única entre as dez maiores a sofrer desvalorização, alcançando US\$ 88,9 bilhões, 6% menos em relação ao ano anterior. Denúncias de atuação política, uso ilegal de dados pessoais, proliferação de notícias falsas e

migração de usuários para outras redes foram fundamentais para isso (Martins, 2020, p. 17).

Destarte, Silva (2013), ao descrever os principais sujeitos do processo das políticas públicas, destaca a mídia, “[...] que assume relevante papel no que se refere à visibilidade dos problemas sociais” (Silva, 2013, p. 29).

Tal ponto nos remete à necessidade de fazer alguns apontamentos sobre o papel da mídia enquanto instrumento de controle/manipulação da opinião pública. Assim, destacamos a leitura de Noam Chomsky (2014) que descreve o processo de “construção da opinião” utilizando como exemplo o governo dos Estados Unidos da América na Primeira Grande Guerra. No início, a “opinião pública” era contra a entrada no conflito europeu. Mas, em seis meses, o governo norte americano conseguiu “virar o jogo”, com a estratégia de construir um inimigo. Estratégia vitoriosa que foi mantida ao longo das décadas pelo governo estadunidense.

Todavia, esse contexto se modificou no final do século XX, com o advento da revolução das comunicações representada pela rede mundial de computadores (internet), que, para Castells (1991), “[...] constituem a nova morfologia social das atuais sociedades, e a difusão da lógica de rede modifica substantivamente a operação e o resultado dos processos produtivos, experiência, poder e cultura” (Castells, 1991, p. 497)

Assim, esse novo contexto nos permite dialogar com Couto (2007), que apresenta, a partir de Habermas, as categorias fundamentais para a compreensão da esfera pública burguesa:

Para o autor, a existência dos meios de comunicação (mídia) enquanto empresas comerciais; o advento da publicidade comercial (submetida a interesses), em contraposição ao seu conceito original de publicização (tornar público) de opiniões e informações; o surgimento das relações públicas com interesses difusores de mensagens publicitárias, sejam comerciais ou políticos, que direcionam o pensamento, influenciando a opinião pública (Couto, 2007, p. 68).

Couto (2007), partindo da leitura de Gramsci, afirma que os meios de comunicação estão imbricados com a construção da hegemonia, fundamental para a manutenção do poder político. Afirma ainda que a imprensa é a “parte mais dinâmica da estrutura ideológica”, pois pode fazer parte dela tudo aquilo que tem a possibilidade de influenciar a opinião pública.

Penteado e Fortunato (2015) destacam a centralidade da mídia nas relações sociais contemporâneas que pode ser percebida em diversos campos na sociedade, com destaque para a política, que mesmo possuindo uma dinâmica com particularidades sofre influência dos meios de comunicação.

Ainda de acordo com os autores:

Através dos veículos de comunicação, as ideias, ações e discursos ganham importância (conhecimento) perante a sociedade, criando espaços de disputas simbólicas (discurso político) que a afetam como um todo. Nesses espaços, ocorrem disputas pela hegemonia política e a fabricação de um consenso como forma de dominação política estruturada na capacidade de

persuasão (Penteado; Fortunato, 2015, p. 133).

A agenda pública é construída e determinada historicamente em constante interação com os sujeitos sociais, sendo a agenda midiática fundamental tanto por seu poder de influência na opinião pública, quanto por seu caráter desigual em termos de poder de representação. Em outras palavras, o poder dos grupos de maior hegemonia econômica é impresso nas suas pautas.

O século XXI, com as novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), trouxe uma verdadeira revolução nas interações sociais com impactos ainda pouco compreendidos, mas algumas questões podem ser apontadas com relativa segurança: primeiro o domínio e concentração de poder exercido pelas grandes corporações sobre os conteúdos, forma e dinâmica do acesso às informações e padrões de interação social. A segunda é a democratização do acesso à informação e à produção de conteúdo, que são elementos de grande potencial, mas sem perder de vista o seu caráter mercadológico.

4 CONCLUSÃO

A pesquisa avaliativa é extremamente rica, permitindo entender o processo das políticas públicas sem perder de vista o contexto no qual essa se insere: a ideologia neoliberal, que se constitui como oposição ao keynesianismo, não por seu conteúdo “salvador do capitalismo”, mas por sua lógica estatista. Portanto, a doutrina neoliberal objetiva a liberalização dos mercados, em busca da aceleração da acumulação em nível global e a destruição dos EBES.

O processo das políticas públicas deve ser apreendido a partir da pesquisa avaliativa, que, segundo as indicações de Silva (2013), podem imprimir uma lógica oposta à neoliberal e contribuir para o controle social e fortalecimento das lutas da classe trabalhadora. No entanto, evidencia-se o processo de construção das agendas governamentais a partir de um dos seus principais sujeitos, a mídia. Esta é dominada por grandes grupos econômicos que imprimem suas pautas e buscam, a partir da construção da opinião pública, o domínio da agenda governamental aliada a uma grandiosa estrutura de disputa hegemônica.

Ressaltamos que a agenda pública está imbricada à agenda da mídia, sendo que as questões destacadas pelos veículos de comunicação, pelas plataformas de conteúdo e redes sociais e pela Indústria Cultural ganham evidência no debate público e logo exercem pressão sobre os gestores públicos.

Destarte, destacamos o papel do neoliberalismo enquanto ideologia dominante que baliza a construção das agendas das políticas públicas, bem como a concepção de avaliação, sendo assim fundamental a desconstrução de paradigmas e atenção à escolha metodológica quando se pretende

contribuir com a luta das classes subalternas.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M. C. B. (orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001, p.43-56.
- BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 2. ed., São Paulo: PEDEX, 1994. (Caderno Dívida Externa, n. 6).
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Td. Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHOMSKY, N. **MÍDIA: Propaganda política e manipulação**. Td. Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- COUTO, C. A. A. M. **Estado, mídia e oligarquia: poder público e meios de comunicação como suporte de um projeto político para o Maranhão**. São Luís, 2007. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão. 2007. 242 f.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, n. 17. São Paulo: Editora da USP, 1993.
- HOKHEIMER, M.; ADORNO, T. A indústria Cultural – o iluminismo como mistificação das massas. In: HOKHEIMER, M. **Industria Cultural e Sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- MARTINS, H. **Comunicações em tempos de crise: economia e política**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.
- MONTES, P. **El desorden neoliberal**. Madri: Editorial Trotta, S.A., 1999.
- OLIVEIRA, F. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, E.; GENTILI, P. (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. **Os Sentidos da Democracia**. Petrópolis, Vozes, 1999.
- PENTEADO, C. C.; FORTUNATO, I. Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 129-141, 2015.
- SILVA, M. O. S. . Por uma Teoria Crítica para Instrumentalidade Profissional do Serviço Social na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. In: AMARO, S.; CRAVEIRO, A. V. **Trabalho e Instrumentalidade do Serviço Social**, 24. Ed. Nova Práxis Editorial, 2020, p. 231-254.
- SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. (coord.). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**, 2ª ed. São Paulo: Veras, 2013.

III

**DESFINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A
PARTIR DE 2016: impactos e desafios para a consolidação do Sistema Único de
Assistência Social-SUAS**

Ana Karinina Machado Gomes

Poliane Mendes Gonçalves Chagas

1 INTRODUÇÃO

O retorno do Brasil ao Mapa da Fome, segundo a Organização das Nações Unidas, e o aumento da pobreza e da desigualdade social no Brasil têm gerado muitos debates no cenário nacional. O momento atual do país exige medidas políticas e econômicas que busquem fortalecer o sistema de proteção social, no entanto, a conjuntura é de desmonte e desconstrução de direitos sociais que se intensificaram a partir do golpe de 2016, com o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

No que diz respeito à Assistência Social, apesar de legalmente reconhecida como política pública desde a Constituição Federal de 1988, ainda se encontra em processo de viabilização da universalização dos seus serviços no território nacional. Operacionalizada por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que organiza nacionalmente as ações e serviços da política de acordo com a complexidade dos serviços, a política de Assistência Social oferta dois níveis de proteção: a Proteção Social Básica, que tem como objetivos “[...] prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004, p. 33); e a Proteção Social Especial, ofertada à famílias e indivíduos que tiverem seus direitos ameaçados ou violados, subdividindo-se em Média e Alta Complexidade.

Parte-se da premissa de que o SUAS vinha em um processo, ainda que gradual, de expansão da cobertura dos serviços por todo o território nacional, e esse processo de efetivação e consolidação do SUAS se encontra seriamente ameaçado pelas medidas de austeridade fiscal. Tais medidas visam atender às demandas do capital e concentram seus esforços em atacar os direitos sociais, retirando recursos das políticas públicas – vide o que ocorreu no Brasil com a aprovação da Emenda nº 95/2016, conhecida popularmente como “PEC da morte”, que estabelece o teto de gastos públicos até o ano de 2036, totalizando 20 anos de um rigoroso ajuste fiscal.

Destaca-se que essas medidas afrontam diretamente o que está disposto na Constituição Federal de 1988, uma vez que sem orçamento para as políticas públicas não é possível garantir os direitos sociais, nem atender as demandas específicas da classe trabalhadora que, em razão do trabalho ou da ausência deste, requerem atividades e ações de proteção social de responsabilidade do Estado.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESAFIO DE CONSOLIDAÇÃO DO SUAS

A Política de Assistência Social completa, em 2023, trinta anos de existência. Desde que foi regulamentada pela Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – passa por inúmeros desafios para sua completa efetivação enquanto política pública, dentre eles destaca-se o seu grave

problema de desfinanciamento.

Para compreendermos a importância da Política de Assistência Social no Brasil enquanto direito, é necessário revisitar o passado e as formas de assistência aos mais pobres. Até 1930, a pobreza não era compreendida enquanto questão social e os problemas dela decorridos eram considerados como “caso de polícia” e tratados no interior dos aparelhos repressivos do Estado (Sposati *et al.*, 2014).

Sendo assim, a assistência caracterizava-se como ações pontuais de caridade e benevolência. Os mais pobres eram considerados desajustados à ordem social vigente, portanto careciam de enquadramento e ajustamento, sendo a competência cotidiana para cuidar de tal “fenômeno”, colocada para a rede de organismos de solidariedade social da sociedade civil, em especial àqueles organismos atrelados às igrejas de diferentes credos (Sposati *et al.*, 2014).

Essa perspectiva é alterada a partir da Constituição Federal de 1988 que transforma a Assistência Social em política pública de responsabilidade do Estado. Como tal, ela passa a se configurar como um direito social de caráter universal, compondo o tripé da Seguridade Social que compreende um “[...] conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social” (Brasil, 1988, Art. 194). A partir de então, vários esforços foram empreendidos para normatizar a Política de Assistência Social no Brasil estando em vigor atualmente os seguintes instrumentos de regulação: Lei Orgânica da Assistência Social LOAS/1993, Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2005.

Observa-se que tais instrumentos são recentes, e a depender do direcionamento político à frente do país, tendem a ter sua operacionalização barrada ou expandida por aspectos de ordem política e econômica, como aconteceu nas primeiras décadas do governo Lula e Dilma com a aprovação da atual PNAS/2004, NOB/SUAS/2005 e a Lei nº 12.435 que institui o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O maior avanço em termos de organização da Assistência Social se deu nos governos democráticos e populares. Segundo Leonardo Avritzer (2016), entre os anos de 2002 e 2012 a pobreza diminuiu significativamente, com aproximadamente 22,5 milhões de pessoas deixando de ser pobres no país. Em 2014, como resultado das políticas de proteção social, o país saiu do Mapa da Fome, e é incontestável a expansão dos serviços socioassistenciais em todo o território nacional após a implantação do SUAS, com a instalação dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e de outros equipamentos da assistência social nos municípios brasileiros. A perspectiva diante da recente construção do SUAS é garantir a continuidade da expansão dos serviços de forma a atingir todos os municípios brasileiros com serviços socioassistenciais em pleno funcionamento, com estruturas adequadas e financiamento garantido.

Silveira (2017) considera o SUAS como uma das principais reformas do Estado brasileiro na democracia recente no âmbito da política social. Fruto de um pacto federativo entre as três instâncias de governo, o SUAS possui gestão descentralizada e organiza a oferta de serviços por níveis de proteção social: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Segundo dados do Censo SUAS 2019, o Brasil possui o total de 8.357 unidades de CRAS e 2.723 unidades CREAS, das quais 2.689 são CREAS municipais e 34 são unidades de CREAS Regionais. Nesses equipamentos, milhões de brasileiros são atendidos de acordo com suas demandas e encaminhados para as demais políticas públicas, quando necessário.

O SUAS representa, então, um avanço no que diz respeito à oferta de serviços socioassistenciais, com garantia de atendimento, proteção e acolhimento destinados à população que se encontra em situação de vulnerabilidade social em razão da pobreza/extrema pobreza, violações de direitos, afastamento temporário ou permanente do núcleo familiar. O público atendido nos milhares de CRAS e CREAS e demais equipamentos da Política de Assistência Social são em geral crianças, adolescentes, idosos, pessoa com deficiência, mulheres vítimas de violência entre outras situações.

Esse novo modelo de organização da gestão e oferta de serviços pressupõe a colaboração e fixação de responsabilidades dos entes federativos materializando as diretrizes da organização da Assistência Social descritas no art. 5º da LOAS que são:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (Brasil, 1993, art. 5º).

Visando garantir a universalidade e uniformidade dos serviços prestados na grande extensão territorial do Brasil, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009, aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que padroniza os serviços de Proteção Social Básica e Especial “[...] estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais” (Brasil, 2014).

Todas essas normativas contribuíram para o fortalecimento da Assistência Social enquanto política pública e lograram alcançar, com seus benefícios e serviços, uma expressiva parcela da população brasileira, bem como enfrentar desigualdades históricas e melhorar o acesso aos mais diversos direitos sociais.

Apesar dos avanços, o SUAS ainda enfrenta grandes desafios para sua consolidação, dentre eles destacamos a necessidade de qualificação da oferta de seus serviços, valorização dos profissionais

que atuam na Política de Assistência Social e garantia de recurso definido para continuidade da oferta dos serviços e benefícios. Vale destacar que o SUAS não possui garantia de recurso orçamentário com a vinculação de recursos da receita líquida da União como ocorre com as políticas de saúde e educação e esse fator tem dificultado a destinação de um orçamento capaz de garantir a manutenção dos serviços.

No Brasil está em vigência o II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026) “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. Este documento, para além de representar um importante instrumento de materialização do SUAS, a nível nacional, tem como objetivo consolidar o SUAS dando continuidade aos esforços empreendidos durante a vigência do “Plano Decenal SUAS Plano 10” que tinha como macro objetivo “[...] consolidar 100% do modelo socioassistencial do SUAS com vistas a construir as condições de proteção social de prevenção a riscos sociais (Brasil, 2007).

Nesse sentido, o Plano Decenal 2016-2026 possui como pilar de sustentação, à luz das diretrizes e objetivos do planejamento para o período, o aprimoramento do SUAS para garantir a cobertura das ofertas da política de Assistência Social de forma universal garantindo a integralidade da proteção. Tal documento aponta que:

Considerando os resultados bastante expressivos já alcançados na primeira década, no que concerne à estruturação e implementação do Sistema, é preciso avançar para que as provisões sejam acessíveis, de qualidade e condizentes com as necessidades sociais dos diferentes públicos e territórios. É necessário que a gestão do Sistema seja aprimorada, considerando, dentre outros aspectos, o pacto federativo entre os entes, as regulamentações que conferem institucionalidade ao Sistema, a gestão do trabalho e a vigilância socioassistencial (Brasil, 2007, p. 22).

Contraditoriamente, este importante esforço de aprimoramento do SUAS encontra seus limites determinados pela conjuntura político-econômica que tem inviabilizado o alcance dos objetivos propostos para a década. Na contramão da expansão e consolidação do SUAS, a Política de Assistência Social sofreu duras inflexões intensificadas a partir do golpe que destituiu a presidente eleita, Dilma Rousseff, em 2016.

Atendendo aos interesses do capital, o Presidente Michel Temer deu início a um processo de (des)governo que tem prevalecido no Brasil com a priorização do interesse do capital em detrimento da classe trabalhadora. Desde então, várias reformas antipopulares foram aprovadas com o discurso da impossibilidade de manutenção dos gastos sociais por parte do Estado, apresentando os cortes e reduções como únicas alternativas para a saída da crise, colocando na conta da classe trabalhadora o ônus de arcar, sozinha, com os prejuízos da crise econômica¹.

¹ Temer: impeachment ocorreu porque Dilma recusou “Ponte para o Futuro”... Leia mais em <https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porquedilma-recusou-ponte-para-o-futuro/>. Acesso em 26/09/2022.

O Programa de Governo abraçado por Michel Temer, arquitetado pelo PMDB, conhecido como “Ponte para o Futuro”² dá seguimento aos ajustes nas contas públicas, resultando de forma mais drástica, na aprovação da Emenda Constitucional nº95/2016, conhecida, popularmente, como “PEC da morte” que estabelece o teto de gastos públicos até o ano de 2036, totalizando 20 anos de um rigoroso ajuste fiscal.

Salvador (2017) destaca que a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional – PEC significa uma retomada com força total da “ortodoxia neoliberal” uma vez que o Novo Regime Fiscal “inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhados na CF de 1988”. Somam-se a isso as reformas na Previdência e Trabalhistas, que foram anteriores à PEC e conformam um cenário caótico de retirada de direitos e cortes orçamentários nas políticas públicas. Segundo Mariano (2017):

Além da suspensão do projeto constituinte de 1988, o novo regime fiscal revela uma clara opção por uma antidemocracia econômica, inviabilizando a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública (Mariano, 2017, p. 262).

As mudanças impostas representam uma regressão sem precedentes desde a instituição da Constituição Federal de 1988 e colocam um freio na expansão e consolidação das políticas públicas que passam a agrupar o crescimento da demanda com a escassez de recursos para atender a população.

2.1. A relação direta entre desfinanciamento da Política de Assistência Social e desproteção social.

O processo de retirada de recursos da Política de Assistência Social é histórico e tem se perpetuado por anos. No entanto é importante destacar que entre os anos de 2008 a 2016 a assistência social teve uma expansão de 65,95%, o que aumentou sua participação no orçamento da seguridade social apesar de parte significativa desse recurso ser direcionada para o pagamento de dois benefícios, o Benefício de Prestação Continuada – BPC da assistência social e a transferência de renda com condicionalidades no âmbito do Programa Bolsa Família – PBF (Salvador, 2017).

Essa expansão começa a ser interrompida logo após o golpe de 2016, conforme nos aponta Silveira (2017):

² Temer: impeachment ocorreu porque Dilma recusou “Ponte para o Futuro”... Leia mais em <https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porquedilma-recusou-ponte-para-o-futuro/>. O conteúdo de CartaCapital está protegido pela legislação brasileira sobre direito autoral. Essa defesa é necessária para manter o jornalismo corajoso e transparente de CartaCapital vivo e acessível a todos.

Até o golpe conduzido pelo Legislativo, o Judiciário e a mídia, o Suas estava num estágio de aperfeiçoamento institucional e político, de expansão qualificada e mais integrada de serviços e benefícios, com a produção de novos caminhos para maior unidade com demais políticas e sistemas. O II Plano Decenal aponta para a revisão de recursos nacionais e compromissos interfederativos, para a plena universalização, desenvolvimento, integração entre serviços e benefícios, gestão democrática e plena integralidade da proteção (Silveira, 2017, p. 505).

A autora destaca ainda o aprofundamento da desigualdade nas dimensões socioeconômicas, étnico-racial e de gênero, além do aumento da pobreza e conseqüente precarização das condições de vida e trabalho acelerados durante o governo de Temer e seu projeto de redução e ataque aos direitos conquistados na CF/88.

Importa destacar que o processo de desconstrução das políticas públicas, anunciados a partir da vigência do Novo Regime Fiscal, não passou sem manifestações contrárias e apontamentos contundentes dos malefícios que essa medida traria ao país como: aprofundamento das desigualdades sociais, aumento da pobreza extrema e desconstrução das políticas públicas. O documento “A urgência do fim da emenda constitucional 95 no enfrentamento da COVID-19 e no cenário pós-pandemia”, a Coalizão Direitos Valem Mais destacam a atuação da sociedade civil na organização de diversos atos e manifestações públicas que ocorreram tanto nas cidades como no campo, greves nacionais, movimentos estudantis e até institutos governamentais de pesquisas denunciavam os efeitos perversos dessa medida.

Compreende-se que o desfinanciamento das políticas públicas, em especial da Política de Assistência Social, faz parte de um projeto que não aceita que o Estado destine recursos para atender demandas que não sejam de interesse do capital. Por isso, a tendência persistente de focalização nos mais pobres, como uma espécie de socorro imediatista, incapaz de gerar mudanças na estrutura social e garantir, efetivamente, os direitos sociais mais elementares para uma vida digna da esmagadora maioria da população brasileira.

Nesse sentido, estimula-se o enfrentamento à pobreza desassociado da responsabilidade do Estado como mantenedor do pacto social, transmutando para as esferas individual e da caridade as ações de atendimento às demandas sociais. Assim, essa tendência atinge em cheio as políticas públicas, pois de um lado temos a sociedade civil sendo chamada a executar serviços de responsabilidade do Estado e de outro vemos a crescente personificação dos gestores públicos na utilização da máquina pública, reforçando o clientelismo em detrimento da ideia do direito social. Isso acontece muito fortemente na Assistência Social, em que, como afirma Araújo e Sousa (2018):

A romantização da caridade em detrimento do dever do Estado na garantia de direitos sociais é evocada na reedição do primeiro-damismo nas ações socioassistenciais direcionadas aos trabalhadores pobres. Na contramão da institucionalização, da politização e da profissionalização no atendimento às demandas sociais resultantes das desigualdades sociais erige-se a “ajuda” como um componente que desloca o social para um lugar secundário ou

mesmo um apêndice na agenda governamental, um lugar desprovido de responsabilidade pública e de qualificação do atendimento às demandas da população (Araújo; Sousa, 2018, p. 45).

Com esse direcionamento, seguiu-se uma série de retiradas expressivas e sucessivas dos recursos das políticas públicas. Essa tendência coloca em risco milhares de brasileiros que, devido à crise, o desemprego e o aumento da pobreza, buscam os serviços públicos para solucionar suas diversas demandas, em especial os serviços e benefícios da Política de Assistência Social, que historicamente estão muito aquém do que é necessário para atender a demanda.

Sem cumprir o pacto federativo e sem considerar as instâncias de pactuação e deliberação da Política de Assistência Social, o governo federal realizou profundos cortes no orçamento em 2018. Para o referido ano, o Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução nº12/2017 aprovou a proposta orçamentária de R\$59 bilhões, no entanto, o Ministério do Planejamento disponibilizou apenas R\$900 milhões (Delgado *et al.*, 2022, p. 43) o que coloca em risco a execução dos serviços, principalmente nos municípios de pequeno porte que, sem a garantia de repasse do recurso federal tal qual foi pactuado, não têm condições de manter os serviços com recursos próprios.

O Fórum Nacional de Secretários/as de Estado de Assistência Social – FONSEAS publicou em abril de 2021 os resultados de uma Pesquisa sobre Orçamento e Gestão Financeira do Sistema Único de Assistência Social nos Estados e Distrito Federal. A pesquisa, entre outros dados preocupantes, aponta o não cumprimento dos repasses pela União aos Estados e Municípios de valores aprovados, gerando déficit em 2017 de 21,76%, em 2018 de 37,52%, em 2019 de 29,16% e em 2020 de 35,47% o que sobrecarrega os estados e municípios que contavam para execução de seus planos, com o cofinanciamento da União (FONSEAS, 2021). Os gestores municipais de Assistência Social têm reportado aos gestores estaduais a redução em até 70%, nas primeiras parcelas de 2021³.

O documento aponta de forma expressa que o desfinanciamento compromete o funcionamento da Política de Assistência Social e representa um risco iminente de crescimento da desproteção social, uma vez que o orçamento é peça fundamental para a continuidade da oferta dos serviços socioassistenciais e benefícios eventuais e continuados bem como da expansão e consolidação do SUAS. De acordo com o Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Assistência Social- FONSEAS (2021):

O desfinanciamento significa a retirada progressiva de recursos que seguiam uma série histórica de ampliação para manter a rede instalada. As análises comparadas dos orçamentos aprovados na Lei Orçamentária Anual – LOA, na esfera federal, relativos à destinação de recursos ordinários, visando o cofinanciamento de serviços, programas e projetos e benefícios, revelam uma queda progressiva, tanto na sua elaboração quanto nas transferências

³ Pesquisa sobre Orçamento e Gestão Financeira do Sistema Único de Assistência Social nos Estados e Distrito Federal. Disponível em: <https://fonseas.org.br/pesquisa-sobre-orcamento-e-gestao-financeira-do-suas/>. Acesso em: 25/07/2022.

intergovernamentais, o que compromete a provisão de seguranças socioassistenciais continuadas, e contraria a previsão constitucional (FONSEAS, 2021, p. 6).

O desfinanciamento, portanto, implica diretamente na desproteção social, uma vez que com o orçamento aprovado nos últimos anos não foi possível garantir a expansão e estruturação do SUAS nos territórios, tampouco os municípios têm conseguido manter os serviços tal qual está disposto nos documentos que orientam a execução dos serviços socioassistenciais. Isso reflete no aumento do número de usuários em situação de vulnerabilidade social derivada da pobreza, violência, desemprego, ausência de moradia etc. que deixarão de ser atendidos adequadamente pelo SUAS, além daqueles que ficarão de fora no intensificado processo de focalização e seleção daqueles que estão em situação agravada de miserabilidade.

3 RESULTADO E DISCUSSÕES

Ao analisar os dados colhidos pelo FONSEAS (2021) é possível perceber a redução progressiva do orçamento repassado pelo Governo Federal desde 2016 em nível de Brasil. No ano de 2016 o valor foi de 86.890.952,96, em 2019 o valor repassado foi de apenas 44.798.152,85. No ano de 2020, em razão da pandemia, os recursos extraordinários superaram de forma desproporcional os recursos ordinários que passaram a sofrer, mais intensamente, com a descontinuidade no repasse de orçamento aos estados e municípios. Os dados a seguir mostram a disparidade entre o orçamento aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social para o ano de 2021 e o que consta no Projeto de Lei Orçamentaria Anual para o referido ano:

O orçamento aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social para o exercício de 2021, destinado ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais, totaliza R\$ 2.669.952.606 (2,6 bi), mas teve uma aprovação de apenas R\$ 1.107.469.541 (1 bi). A PLOA 2021 apresenta uma redução nas despesas discricionárias de 59,34% (FONSEAS, 2021, p. 6).

Com esse cenário é possível realizar claramente a relação direta entre desfinanciamento e desproteção social. Com a pandemia, a procura pelos serviços e benefícios da Política de Assistência Social aumentou significativamente, milhões de brasileiros se encontram em situação de pobreza, insegurança alimentar, além dos casos de violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoa com deficiência, violência de gênero entre outras que são atendidos pela rede socioassistencial.

Portanto, a defasagem do orçamento para a Política da Assistência Social operada pelo Novo Regime Fiscal aponta, em longo prazo, para a fragilização das proteções sociais, fragilização da oferta dos serviços, de manutenção de recursos humanos e conseqüentemente, fragilização do SUAS. O referido documento traz como estimativa desse cenário catastrófico:

Diminuição dos atendimentos nos CRAS de cerca de 10 milhões de pessoas e famílias por ano em situação de desemprego, fome, iminência de violência doméstica em especial a públicos específicos como idosos, pessoas com deficiências e crianças. Redução dos atendimentos nos CREAS de cerca de 50% do atendimento das pessoas e famílias em situação de violência doméstica ou comunitária. Diminuição dos atendimentos às pessoas em situação de rua em aproximadamente 280 mil por mês, e possibilidade de fechamento de unidade de acolhimentos, centro pop, em cenário de aumento desse grupo populacional frente à crise econômica. Diminuição das equipes que atendem e identificam pessoas na rua, incluindo crianças e adolescentes em trabalho infantil, ou exploração sexual que impacta na redução de aproximadamente 700 mil atendimentos. Diminuição de 133 mil em vagas de acolhimento institucional, abrigos, casas lares, casas de passagens, residências inclusivas, que impactam na redução de 39 mil vagas para crianças e adolescentes, 58 mil vagas para idosos, e 27 mil adultos desabrigados ou em situação de rua (DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 55).

A situação se torna ainda mais crítica com o advento da pandemia que entre outras situações drásticas, causou milhares de mortes, aumentou a situação de pobreza, gerou novos miseráveis, aumentou o desemprego e elevou, em alto grau, a situação de pobreza de milhões de brasileiros. Essa nova realidade socioeconômica gerada pela pandemia, não foi acompanhada de medidas efetivas por parte do governo brasileiro no sentido de garantir recursos para o funcionamento dos serviços públicos e atendimento da crescente demanda.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desconstrução do orçamento da PNAS, intensificado a partir de 2016 aumenta o cenário de desproteção social com a crescente tendência de focalização nos mais pobres, fragmentação e socorro pontual às demandas da população, reforçando o caráter assistencialista, clientelista que predominava no país antes da instituição da PNAS enquanto política pública.

Diante disso, não se pode falar em avanço do SUAS no atual cenário de desconstrução do orçamento das políticas públicas, muito menos desconsiderar que as medidas tomadas pelo governo brasileiro são diretamente responsáveis pelo aumento da desproteção social logo, pelo descumprimento das garantias sociais constantes na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, são medidas antidemocráticas e passíveis de urgente revogação de forma a garantir o que está disposto na lei maior que rege nosso país. Essa revogação é evidente que não ocorrerá sem que os movimentos populares, usuários e trabalhadores do SUAS e das demais políticas públicas reivindique a recomposição do orçamento, o fim da EC n° 95/2016 e principalmente, exijam a construção e fortalecimento de políticas públicas que sejam capazes de abarcar e legitimar os direitos da população brasileira.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, C. C.; SOUSA, S. M. OS DESAFIOS DO ENFRENTAMENTO À POBREZA NO CONTEXTO DA OFENSIVA LIBERAL CONSERVADORA. In: ARAÚJO, M. S. S.; PEREIRA, M. E. F. **Políticas públicas: temas e questões afins**. São Luís: EDUFMA, 2018.
- AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora. Civilização Brasileira, 2016.
- BRASIL. **Lei nº 8.742**. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.
- BRASIL. Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. **Censo SUAS 2019 – Resultados Nacionais**. Brasília, 2020.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Decenal - SUAS Plano 10**. Brasília - DF. 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. 2014.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; **Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 12 de 19 de julho de 2017**. Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2018. Brasília: MDS, 2017. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_4fb3af21a92740fa9a0626fe1e4a2edc.pdf. Acesso em 19/06/2022.
- DELGADO, D. et al. (Des)financiamento e (des)proteção social: o abate da ‘prima pobre’ da Seguridade Social. *O Social em Questão - Ano XXV - nº 52 - Jan a abr/2022*. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5522/552269635003/552269635003.pdf>. Acesso em: 19/06/2022.
- DIREITOS VALEM MAIS. **Coalizão pelo fim da Emenda Constitucional 95**. 2020. Disponível em: https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf. acesso em: 25/09/2022.
- FONSEAS. **Pesquisa sobre Gestão Orçamentária e Financeira dos estados e Distrito Federal**. Brasília, 2021.
- SALVADOR, E. S. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço social & Sociedade**, São Paulo, v. 3, p. 426-446, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.117>. Acesso em: jun. 2022.
- SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social & Sociedade** [online]. 2017, n. 130, pp. 487-506. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.120>. Acesso em: set. 2022
- SPOSATI, A.; BONETTI, D. A.; YAZBEK, M. C.; CARVALHO, M. C. B. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12ª ed. São Paulo: Cortez (2014).

IV

O CAPITALISMO E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: uma revisão sobre
incertezas e flexibilizações do mercado atual brasileiro

Glaydson Campelo de Almeida Rodrigues

O CAPITALISMO E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: uma revisão sobre incertezas e flexibilizações do mercado atual brasileiro

Glaydson Campelo de Almeida Rodrigues ¹

RESUMO

Este artigo destaca o valor fundamental do trabalho para a dignidade humana, para a identidade do sujeito e para a estruturação política, econômica e social de uma nação. Portanto, o estudo trouxe o problema da crescente precarização do trabalho ante as demandas da globalização e do capitalismo, abordando a relação do capitalismo com a precarização do trabalho atual. De forma preliminar, destaca o impacto de inseguranças e incertezas no trabalho e como a flexibilização nas formas de trabalho afetam direitos e garantias trabalhistas. A revisão bibliográfica permitiu concluir que o conceito de precarização no trabalho segue paralelo ao de flexibilização, onde incertezas e inseguranças se somam à causa, à informalização e aos falsos auto empregos, gerando riscos e vulnerabilidades à classe trabalhadora, prejudicando também a regulamentação do mercado e as garantias de direitos trabalhistas.

Palavras-chave: capitalismo; incertezas; trabalho; precarização.

ABSTRACT

This article highlights the fundamental value of work for human dignity, for the identity of the subject and for the political, economic and social structuring of a nation. Therefore, the study brought up the problem of the growing precariousness of work in the face of the demands of globalization and capitalism, approaching the relationship of capitalism with the precariousness of current work. In a preliminary way, it highlights the impact of insecurities and uncertainties at work and how flexible working arrangements affect labor rights and guarantees. The bibliographic review allowed us to conclude that the concept of precariousness at work follows parallel to that of flexibility, where uncertainties and insecurities are added to the cause, informalization and false self-employment, generating risks and vulnerabilities to the working class, also harming the regulation of work market and guarantees of labor rights.

Keywords: capitalism; uncertainties; job; precariousness.

1 INTRODUÇÃO

Os trabalhadores percorrem a vida em busca de satisfazer suas necessidades. Por isso, a luta pelo trabalho digno nada mais é do que a finalidade existente diante das necessidades de cada ser humano. Todavia, no decorrer da construção histórica do homem enquanto ser social, o entendimento do termo “trabalho” se modificou, despindo-se, ao longo dos tempos, da concepção relacionada apenas ao esforço e sofrimento empregados na realização de tarefas para, finalmente, compreendê-lo sob a perspectiva da dignidade humana, destacando seu valor essencial. E é na relação de trabalho e subjetividade que o pensamento de Dejours (2004, p. 45) torna-se esclarecedor:

¹ Advogado, mestrando do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Email: glaydson.ardrigues@gmail.com.

O trabalho é aquilo que implica, do ponto de vista humano, o fato de trabalhar: gestos, saber fazer, um engajamento do corpo, a mobilização da inteligência, a capacidade de refletir, de interpretar e de reagir às situações; é o poder de sentir, de pensar e de inventar. O trabalho não é, como se acredita frequentemente, limitado ao tempo físico efetivamente passado na oficina ou no escritório. O trabalho ultrapassa qualquer limite dispensado ao tempo de trabalho; ele mobiliza a personalidade por completo.

Desta forma, considera-se que desde a reorganização política, econômica e social ocorrida mais notadamente a partir do século XX, o trabalho se sobressaiu enquanto fundamental para construir a identidade do sujeito, configurando-se, então, como base estrutural tanto para os indivíduos quanto para a sociedade, uma vez que tem impacto direto na qualidade de vida, na posição socioeconômica, na socialização, no desenvolvimento da identidade e na autoestima da classe trabalhadora inserida no sistema capitalista.

Sobre isso, Antunes (2014) salienta que devido à disseminação do neoliberalismo, a partir de 1990, o processo de reestruturação produtiva, por meio de padrões organizacionais e tecnológicos inovadores, vem se estabelecendo no Brasil com novos modelos de organização do trabalho, onde a introdução de métodos participativos, em função das imposições das empresas transnacionais, estimula a adoção de técnicas inspiradas na acumulação flexível, que segundo Harvey (1992, p. 140):

[...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

Nesse cenário, os direitos relativos ao trabalho e à proteção social emergem como obstáculos à competitividade requerida pelos capitais globais, trazendo como consequência o desmonte da legislação social protetora do trabalho, haja vista que a segurança social, a regulação do mercado de trabalho e a forte presença de sindicatos são apontadas como causas principais de dificuldades econômicas em tempos de crise global. Logo, alerta-se que, ao flexibilizar tais legislações, ampliam-se também as formas de precarização do trabalho e os direitos sociais que foram a duras penas conquistados pela classe trabalhadora (Antunes, 2011).

Assim, resta claro que estudar sobre o trabalho e suas implicações na sociedade é muito desafiador, dada a complexidade, a subjetividade, as particularidades e a grande abrangência do estudo. Contudo, considerou-se como problema para desenvolver este artigo a necessidade de entender e fazer sobressair a crescente precarização do trabalho no contexto social e organizacional brasileiro, que tem se transformado com acelerada constância e vem exigindo significativas e, não raro, desfavoráveis adequações dos trabalhadores para atender as demandas do capital global.

Desta forma, o objetivo geral deste estudo é discorrer, ainda que preliminarmente, sobre o capitalismo e a precarização do trabalho na atualidade brasileira, buscando, de maneira mais específica,

evidenciar o impacto das inseguranças e incertezas que se avolumam no universo do trabalho, compreender os rebatimentos da flexibilização nos modelos trabalhistas nos direitos e garantias dos trabalhadores e discorrer sobre o fenômeno do precariado em âmbito nacional.

2 CAPITALISMO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: uma tendência histórica

A globalização dos mercados e do capital aumentou a concorrência entre empresas e pressionou a minimização dos custos do trabalho, reduzindo a quantidade de trabalhadores efetivos, terceirizando grande parte de tarefas e reduzindo salários. Esta dinâmica favorece o recrudescimento da força de trabalho mais fluida, periférica e flexível que abarca, sobretudo, trabalhadores contratados de forma parcial e temporária, inclusos, também, os pequenos empresários. Admite-se que, neste cenário, o trabalho fora tomado como principal fator de ajustamento para a competitividade dos mercados internacionais e, cada vez mais, a redução drástica - e até a extinção de empregos estáveis com jornadas integrais - vem cedendo espaço para empregos mais flexíveis (Kovács, 2003).

Druck (1999) corrobora afirmando que a crescente redução de empregos estáveis, somada ao crescimento de trabalho flexível, implica no aumento de condições precárias e desprotegidas no âmbito laboral. Nisto, é útil compreender que a precarização do trabalho é o fator central da dinâmica do capitalismo que gera novas condições de vulnerabilidade social. Ou seja, é um processo social que altera as condições de trabalho assalariado e estável e aponta para a instabilidade e a insegurança; estas, permeiam as relações de trabalho ante o imperativo da adaptabilidade, da fragmentação das relações sindicais e da dissipação do conteúdo dos direitos sociais e trabalhistas. É nesse contexto de flexibilização que Antunes (2015, p. 234) destaca:

A flexibilização pode ser entendida como “liberdade da empresa” para desempregar trabalhadores; sem penalidades, quando a produção e as vendas diminuem; liberdade, sempre para a empresa, para reduzir o horário de trabalho ou de recorrer a mais horas de trabalho; possibilidade de pagar salários reais mais baixos do que a paridade de trabalho exige; possibilidade de subdividir a jornada de trabalho em dia e semana segundo as conveniências das empresas, mudando os horários e as características do trabalho (por turno, por escala, em tempo parcial, horário flexível etc.), dentre tantas outras formas de precarização da força de trabalho.

Nota-se que o desenvolvimento da economia capitalista se processa na contradição entre produção e consumo que se gera através da imposição da própria produção, originando, desse jeito, um processo cumulativo de tensões, que se resolvem nas crises econômicas. Depreende-se, assim, que tais crises fazem parte da dinâmica capitalista, em virtude da fase de acumulação que a precede. Esta, por sua vez, incide na aplicação da mais-valia, sendo necessária para ampliar e reproduzir o processo produtivo que se faz na compra de meios de produção e de forças de trabalho de forma imperativa

(Gomes, 2020).

Posto isto, se deduz que para concretizar a acumulação é preciso consumir, produtivamente, uma parte da mais-valia. Assim sendo, a pulsão à valorização do capital se configura ilimitada e ocasiona buscas incessantes por massas de capitais, que vão se avolumando cada vez mais à custa de rapinagem e de expropriações sobre a classe trabalhadora e a vida social. Daí, entende-se também que a tendência do capital é aumentar a taxa dos lucros, por meio da desvalorização da força de trabalho, a qual incide sobre os salários, a jornada de trabalho, o grau de exploração da força de trabalho e o aumento do exército de reserva (Gomes, 2020).

Com esse modelo de flexibilização e maior acumulação do capital, é possível compreender a dinâmica do capitalismo e suas contradições, através da análise das relações sociais com o modo dominante de produção. A natureza do capitalismo se explica na deflagração das crises, que só podem ser compreendidas como resultado das contradições da acumulação capitalista baseadas na exploração do tempo de trabalho excedente, com vistas ao incremento de mais-valia (Marx, 2002).

Dada a grande fragmentação dos espaços no mundo do trabalho, alguns segmentos da sociedade estão em situação de exclusão em relação ao trabalho, e enfrentam maior vulnerabilidade social e cultural, além do desemprego. Diante do extraordinário impulso da acumulação capitalista, cada vez mais destruidor, as condições de vida de muitos trabalhadores seguem em brutal degradação imposta pelas crises que evidenciam a tendência histórica do capitalismo (Fontes, 2008).

À vista disso, Dal Rosso (2017) argumenta que o modelo de acumulação flexível passou a ser uma questão estrutural e não mais conjuntural:

Transforma tempos de não trabalho em tempos laborais para a geração de valor e acumulação de capital num processo de amplitude global. Deflagra tempos distintos de exploração laboral, concentrados nas desigualdades de cargas horárias, conseqüentemente de remunerações, desigualdades que se expressam por meio de gênero, raça, idade e classe, entre outros (Dal Rosso, 2017, p. 266).

Neste sentido, tem-se que a precarização do trabalho resulta da expansão das atividades capitalistas advindas das crises do fordismo e do Estado de bem-estar-social a partir dos anos 1970, quando da implementação de processos de reestruturação produtiva e da aplicação de políticas neoliberais. A partir daí é que "[...] o mundo do trabalho passa a ser regido cada vez mais pelas oscilações de mercado, e para tanto, é necessário que indústrias e empresas prestadoras de serviços tenham maior flexibilidade de contratação e demissão de pessoal" (Aquino *et al.*, 2014, p. 177). Assim, Antunes (2020, p. 157) assevera:

Trata-se de uma hegemonia da “lógica financeira” que, para além de sua dimensão econômica, atinge todos os âmbitos da vida social, dando um novo conteúdo aos modos de trabalho e de vida, sustentados na volatilidade, na enfermidade e na descartabilidade sem limites. É a lógica do curto prazo, que incentiva a “permanente inovação” no campo da tecnologia, dos novos

produtos financeiros e da força de trabalho, tornando obsoletos e descartáveis os homens e mulheres que trabalham.

Uma pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística mostrou que, no primeiro trimestre de 2022, o número de trabalhadores subutilizados no Brasil, ou seja, a soma dos desempregados, subocupados, desalentados, e os que não procuram mais por empregos por diversas razões, alcançou 26,8 milhões de pessoas, sendo o maior índice neste sentido desde 2012 (IBGE, 2022). No mesmo período, o número de trabalhadores por conta própria (sem o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ) aumentou em 616 mil. Essas estatísticas refletem o cenário de precarização social e do trabalho no qual está inserida a população brasileira.

Antunes (2015) explica que o desemprego alimenta o fenômeno da precarização, visto que, em virtude da necessidade de suprir suas carências básicas e sob a ameaça de inserção na pobreza – ou até de se perpetuar nesta condição –, os indivíduos são induzidos a optar entre o desemprego completo ou aceitarem o privilégio da servidão, da terceirização, da informalidade, da intermitência ou de outras opções laborais com baixa remuneração e grande instabilidade.

3 PRECARIADO: o mercado de inseguranças e incertezas

Antunes (2014) disciplina que é por meio do trabalho que outras relações são exercidas, ou seja, o desenvolvimento de matérias relacionadas ao meio social é estabelecido e o homem deixa de ser um ser primitivo e passa a desenvolver sociabilidade. Nisso, percebe-se que, sem o trabalho, o homem não conseguiria transformar ou produzir, ou seja, não produziria nada para satisfazer suas necessidades básicas enquanto ser dependente do trabalho. O processo de humanização do homem passa a ser formado, então, pelo desenvolvimento do trabalho, sendo este um argumento fundamental para o estabelecimento das relações sociais e o consequente desenvolvimento dos seres na prática social, no processo de integração ao sistema do capital.

Contudo, em pleno século XXI, estando a população mundial estimada em mais de 07 (sete) bilhões de pessoas, a crise no mercado de trabalho é bastante preocupante e o emprego já é privilégio de poucos. Destarte, Pochmann (2010, p. 60) coloca que:

O Brasil vive a mais grave crise do emprego de sua história. Nem a transição do trabalho escravo para o assalariamento, no final do século XIX, nem a depressão econômica de 1929, nem mesmo as graves recessões nas atividades produtivas nos períodos de 1981-1983 e 1990-1992 foram capazes de proporcionar tão expressiva quantidade de desempregados e generalizada transformação na absorção da mão-de-obra nacional quanto a que se pode ser identificada nos dias de hoje.

Nesta conjuntura, Antunes (2011) explica que o mundo do trabalho sofreu grandes

modificações, em especial nas últimas décadas do século XX, quando a concepção de trabalho e a forma de vivenciá-lo estão permeadas por paradigmas que priorizam produções descentralizadas: predomina uma doutrina de acumulação flexível; a empresa enxuta; a implantação de programas de qualidade total; e técnicas japonesas de gestão que se flexibilizam por meio da automação e da prática de contratos trabalhistas que focam patamares superiores de qualidade e de produtividade, em detrimento da produção de bens padronizados e em larga escala.

Nessa esteira, Standing (2013) aponta que o debate sobre o precariado assumiu destaque a partir dos contratos de trabalho intermitentes nas relações de emprego. Assim seria o trabalhador precariado:

Não é correto equiparar o precariado a trabalhadores pobres ou apenas a emprego inseguro, embora essas dimensões estejam relacionadas com o precariado. A precariedade também implica uma falta de identidade segura assente no trabalho, ao passo que os trabalhadores com alguns empregos que proporcionam baixos rendimentos podem estar a construir uma carreira (Standing, 2013, p. 33).

O cenário é caracterizado por incertezas e inseguranças crônicas, associadas à casualização, à informalização, ao regime de tempo parcial e aos falsos auto empregos², e trazem à existência o conceito de “precariado”, já definido por Standing (2014) como uma nova classe trabalhadora que vivencia riscos e vulnerabilidades significativos, devido à sua trajetória desprotegida em caráter legal e social.

Sobre isso, é oportuno elucidar que o conceito de precarização segue paralelo ao de flexibilização no mundo do trabalho, movimento este que altera a regulamentação do mercado e a garantia de direitos trabalhistas. Portanto, incide na redução da oferta de empregos típicos ou permanentes de tempo integral e faz com que a força de trabalho excedente do mercado formal, eventualmente passe a compor estatísticas do mercado informal, uma vez que os trabalhadores que perdem seus empregos no setor formal, não raro, são compelidos, por pressões financeiras, a se renderem ao setor informal, onde trabalham sem acesso à benefícios e aos direitos versados pela lei (Standing, 2014).

Importante destacar que, ao longo de suas obras, Marx (2002) chamava atenção para o crescimento do capitalismo e a conseqüente população excedente. Ruy Braga afirma que “[...] o precariado, isto é, o proletariado precarizado, é formado por aquilo que, excluídos tanto o lupemproletariado quanto a população pauperizada, Marx chamou de ‘superpopulação relativa’” (Braga, 2012, p. 18).

Antunes (2015) contribui, ainda, ao elucidar que a precarização, ou seja, a flexibilização das

² Aqui entendido como uma forma de trabalho que se desenvolve fora das relações tradicionais de emprego, caracterizadas pela subordinação a um empregador. O autoemprego pode envolver a criação de um negócio próprio, a oferta de serviços como autônomo ou *freelancer*, ou a atuação como empreendedor.

formas de trabalho e dos direitos trabalhistas, resultam em redução de salário e de benefícios aos trabalhadores, no intuito de atender, prioritariamente, as expectativas das organizações que querem diminuir seus custos e responsabilidades com mão de obra. Resulta, por conseguinte, num aumento crescente da precarização através de contratos temporários e terceirizações que preocupam, uma vez que surge uma corrente individualista de trabalhadores que não se reconhecem como classe detentora de poder que pode se unir e lutar por seus direitos.

Assim, a flexibilização nas contratações e nos modelos de trabalho, a instabilidade do mercado, o crescimento da informalidade e o risco do desemprego, além de aumentarem a insegurança laboral, fragilizam o indivíduo no sentido de conquistar independência financeira e de planejar metas futuras para a classe trabalhadora. Desta forma, os ideais individualistas do neoliberalismo vêm assumindo o controle da sociedade do consumo, onde a consciência coletiva se fragmenta e perde espaço à medida em que os indivíduos precisam suprir seus interesses assumindo estratégias individuais de sobrevivência (Sá, 2010).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo demonstrou a importância do trabalho para satisfazer as necessidades provenientes da vida humana em tempo de capital fetiche. No capitalismo, as pessoas dependem da venda de sua força de trabalho para receber a contraprestação necessária para satisfazer suas necessidades e também para se afirmar no meio social enquanto classe trabalhadora. Entretanto, na atualidade, o cenário de transformação constante do mundo globalizado tem trazido uma nova forma de moldar a sociedade, as organizações e o universo do trabalho.

Neste contexto, o fenômeno da precarização vem se sobressaindo como uma das consequências mais visíveis da flexibilização e incertezas do mercado de trabalho, que recomenda e prioriza a proliferação de formas de emprego em regimes mais flexíveis, com contratos parciais e provisórios, confirmando, assim, o declínio crescente da oferta de empregos típicos, mais estáveis e permanentes.

A revisão bibliográfica permitiu demonstrar que a tendência à fragilização do trabalho aponta para a supressão de direitos e garantias dos trabalhadores, e sinaliza para inseguranças e incertezas que podem desestruturar décadas de conquistas de direitos trabalhistas, propiciando instabilidade, redução dos salários, jornadas de trabalho descontínuas, entre outros prejuízos que podem culminar em uma sociedade com baixa qualidade de vida, pobre, e cruelmente explorada.

Conclui-se, então, que a precarização do trabalho em função do capitalismo contemporâneo e das questões relativas às transformações no mercado de trabalho no Brasil configura-se como um alerta sobre a nova organização do capital, onde se busca produções com um número cada vez menor de

trabalhadores, que se submetem até às condições incertas e precárias do trabalho para garantir sua sobrevivência. Torna-se relevante, portanto, que a universidade acadêmica, a sociedade, os trabalhadores e as organizações debatam e divulguem amplamente o crescente cenário de ascensão da precarização do mundo do trabalho.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?:** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16. ed. São Paulo, Sp: Cortez Editora, 2015.

ANTUNES, R. Desenhando a nova morfologia do trabalho no Brasil. **Estudos Avançados**, 28 (81), 2014, p. 39-53.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão:** o novo proletariado de serviços na era digital.. 2º ed. São Paulo, Sp: Boitempo, 2020.

ANTUNES, R. Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho? **Serviço Social & Sociedade**, (107), 2011, p. 405-419.

AQUINO, A. B. C.; MOITA, D. S.; CORREA, G. M.; SOUZA, K. O. Fenômeno da precarização e da flexibilização laboral no âmbito da universidade pública brasileira: o caso dos professores substitutos. **Athenea Digital**, 14 (1), 2014, p. 173-193.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado:** do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.

DAL ROSSO, S. **O ardil da flexibilidade:** os trabalhadores e a teoria do valor. São Paulo: Boitempo, 2017.

DEJOURS, C. Subjetividade, trabalho e ação. **Revista Produção**, v. 14, n. 3, p. 027-034, Set./Dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prod/a/V76xtc8NmkqdWHd6sh7Jsmq/>. Acesso em 13 de set. 2022.

DRUCK, M. G. **Terceirização:** (des)fordizando a fábrica. Um estudo do complexo petroquímico. São Paulo: Boitempo, 1999.

FONTES, V. Capitalismo, imperialismo, movimentos sociais e lutas de classe. **Em Pauta**, n. 21, Rio de Janeiro. Ed. UERJ, 2008, p. 23-36.

GOMES, C. M. C. **Por uma Teoria do Capital:** Dependência e desenvolvimento econômico brasileiro no contexto da crise. 102f. Relatório Final de Pesquisa (Pós-doutorado em Economía Internacional y Desarrollo). Departamento de Economía Aplicada I, Universidad Complutense de Madrid, 2020.

GORZ, A. **O imaterial:** conhecimento, valor e capital. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna:** Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Agência de Notícias**, 2022. Disponível em: <Desemprego fica estável, mas população subutilizada é a maior desde 2012 | Agência de Notícias (ibge.gov.br)>. Acesso em: 27 de outubro de 2022.

KOVÁCS, I. Reestruturação empresarial e emprego. **Perspectiva**, 21 (2), 2003, p. 467-494.

MARX, K. **O Capital**: Crítica da Economia Política. Livro I. Vol.1, ed. Trad. Reginaldo Sant’ Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento e Perspectivas Novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SÁ, T. “Precariedade” e “trabalho precário”: consequências sociais da precarização laboral. **Configurações**, v. 7, 2010, p. 91-105.

STANDING, G. O precariado e a luta de classes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 103, 2014, p. 924.

STANDING, G. **O precariado**: a nova classe perigosa. São Paulo: Autêntica, 2013.

V

EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL: uma faceta da pobreza na
sociedade brasileira

Sâmella Conceição Vale Silva Guimarães

José Renan Nunes de Oliveira e Silva

1 INTRODUÇÃO

A compreensão da categoria trabalho infantil gera questionamentos em virtude da limitação do seu alcance. O trabalho precoce ultrapassa os limites impostos na sua expressão, uma vez que, para a legislação brasileira, refere-se aos segmentos criança e adolescente. As concepções das infâncias são históricas e diversificadas, não havendo assim, um modelo único. Segundo Andrade (2010, p. 48), os estudos de Ariès “[...] sinalizam a infância como produto da vida moderna, resultante das modificações na conjuntura social”.

Embora saliente-se a importância dos contextos sócio-históricos nos processos de emancipação ou não dos sujeitos, destaca-se que a legislação brasileira define criança como as pessoas com idade inferior a 12 anos, e adolescentes como aquelas com idade compreendida entre 12 e 18 anos incompletos (Campos, 2002). Contudo, neste estudo, a utilização da categoria “trabalho infantil” designa as atividades praticadas por crianças e adolescentes com idade entre 0 e 18 anos, segundo documentos legislativos internacionais, como a Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

Os instrumentos legislativos de proteção à infância e à adolescência vetam a prática de atividades insalubres, perigosas e penosas por menores de dezoito anos. É proibida qualquer prática que prejudique o desenvolvimento humano físico, psíquico, moral, emocional e o exercício do trabalho noturno.

Especialmente com a instauração do modo de produção capitalista, a exploração por meio do trabalho infantil constitui-se como uma violação aos direitos humanos fundamentais, tendo o Brasil assumido o compromisso de promover medidas de enfrentamento imediato e eficazes para assegurar, proibir e eliminar as piores formas de exploração infanto-juvenil (Silva, 2018). Diante desta problemática, o estudo tem como objetivo discutir a pobreza como um dos fatores determinantes para a cooptação de crianças e adolescentes pela exploração nesse mercado. Para tanto, faz-se necessário compreender as subjetividades das infâncias e o trabalho infantil como objeto de política pública no contexto brasileiro.

Contudo, sublinha-se a necessidade de um estudo em maior profundidade com todos os sujeitos que compõem a rede de proteção infanto-juvenil, para que sejam analisados os contextos específicos e relacioná-los às condições gerais da experiência. A orientação metodológica utilizada neste estudo é a pesquisa básica, exploratória e bibliográfica, em razão de ter sido desenvolvida a partir de materiais já existente sobre a temática. A abordagem qualitativa adotada assegura interpretações que deem conta

de evidenciar os sentidos dos textos analisados e as contradições do contexto social investigado. Para Minayo (2010, p. 57), tais abordagens “[...] se conformam melhor a investigações de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos sujeitos, de relações e para análises de discursos e de documentos”.

2 POBREZA E TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

Torna-se importante destacar que a categoria pobreza é intrínseca à questão do trabalho, sobretudo quando se considera o modo de produção capitalista, onde o contexto econômico contorna de forma expressiva a precariedade do mundo do trabalho. Nos últimos séculos, em tempos de crise do capitalismo, houve diversas transformações societárias que provocaram impactos no que tange ao mundo do trabalho e aos setores da vida social, sobretudo para os trabalhadores. Essas transformações reverberam diretamente no acirramento das expressões da questão social, oriunda das contradições entre o trabalho e capital. Dentre os impactos gerados podemos destacar: a precarização do trabalho, agravamento do pauperismo, desemprego e redução dos direitos sociais (Antunes, 2011).

No que tange ao trabalho infanto-juvenil, é evidente que essa problemática se apresenta imersa nas complexidades da realidade social. Porém, por muitos anos o segmento foi invisibilizado e negligenciado pelas políticas sociais nacionais. O trabalho precoce está “[...] invariavelmente associado à pobreza, em momento algum foi enfrentado com uma proposta séria e politicamente viável de distribuição de renda, educação e saúde” (Rizzini; Pilotti, 2011, p. 16). O trabalho infantil no Brasil era tratado ora como consequência da pobreza, ora como solução para amenizar os seus efeitos.

Entretanto, a discussão proposta não se limita a compreender a pobreza meramente em sua dimensão monetária, uma vez que seus problemas são multidimensionais. Acerca disso, Jacoud (2009) aponta que a reprodução da pobreza e das desigualdades sociais no âmbito do trabalho se configura no campo do debate sobre a proteção social. Desta forma,

[...] a imagem do pobre como o incapacitado ou excluído do mundo do trabalho não é senão um reflexo parcial da realidade. O próprio exercício do trabalho suscita a produção e a reprodução de situações de pobreza, que impedem tanto a obtenção de renda suficiente para o acesso aos bens básicos ou mesmo indispensáveis à sobrevivência, como o acesso à proteção social de natureza contributiva que permitirá enfrentar os problemas decorrentes da perda da capacidade de trabalho (Jacoud, 2009, p. 20).

As infâncias e adolescências empobrecidas são reflexo do abandono estatal, sobretudo no que diz respeito à efetivação das políticas sociais de educação, saúde e habitação. O processo de empobrecimento da classe trabalhadora não é de forma natural, mas oriunda da ingerência do Estado capitalista “[...] ao destruir os postos de trabalho dos pais, jogando-os todos no desemprego e

subemprego, obrigando estas a assumirem o papel precoce de provedoras da renda familiar pela exploração do trabalho infantil urbano-rural” (Silva, 2005, p. 43). O sistema capitalista ocasiona a ineficácia de políticas públicas que emancipem esses sujeitos mesmo que constitucionalmente gozem de direitos, dispensando o respeito e o cumprimento dos dispositivos destinados a elas.

Destarte, em 1990 foi estabelecido o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, talvez o marco legislativo de proteção das infâncias e adolescências mais importante, através da Lei 8.069. Esse aparato foi um dos desdobramentos da recém-nascida Constituição Federal de 1988, que determina em seu Art. 227 o atendimento de forma prioritária e a absoluta proteção à garantia dos direitos da infância como dever da sociedade, da família e do Estado. Desta forma, o Art. 3 do ECA versa que:

A criança e ao adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (Brasil, 2017).

As iniciativas para a criação de instrumentos legais de proteção para crianças e adolescentes foram influenciadas sobretudo pelos movimentos sociais dos anos 1980, asseguradas pelo arcabouço da CF/1988 e definidos no ECA em 1990. O Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, em 1946, e a OIT são instrumentos que visam assegurar o bem-estar de crianças e adolescentes, e garantir o pleno desenvolvimento humano.

Nota-se no cotidiano social brasileiro a presença de crianças e adolescentes em situação de rua, em decorrência da pobreza econômica, social ou afetiva, deixando-as propensas à cooptação pelo mercado de trabalho ilegal, como forma de contribuir para seu sustento ou da família. Todavia, a família contribui “[...] direta ou indiretamente, no desenvolvimento das atividades e na mobilização de estratégias para a realização do trabalho infantil, cumprindo papéis diferentes na divisão de tarefas, no planejamento e desenvolvimento do trabalho” (Couto; Rizzini, 2019, p. 114).

Quando o trabalho é visto como alternativa para evitar a marginalidade, referenda-se socialmente que crianças e adolescentes de classes sociais empobrecidas devem ser inseridos no trabalho de forma precoce, para que possam contribuir com a renda familiar e se afastem das possibilidades de envolvimento em atividades consideradas ilícitas.

As requisições para a inserção no trabalho projetam-se em competências complexas, que têm como finalidade formar indivíduos que mobilizem seus conhecimentos conforme as exigências do mercado. Todavia, a estruturação desigual da sociedade brasileira impossibilita que todos os indivíduos apresentem de forma equiparada as competências solicitadas pelo mercado produtivo. A divisão estrutural e o processo de desumanização caracterizam o cenário brasileiro, cujas contradições do modo de produção se manifestam nas desigualdades sociais e econômicas. Ademais, há que se destacar

também a herança do sistema escravocrata, seu papel na perpetuação histórica das desigualdades e nos lugares socioeconômicos ocupados por cada indivíduo.

Nesse sentido, a pobreza é uma das variáveis presentes na base do trabalho infantil e articula-se à problemas sociais como miséria, fome, abandono, subnutrição, entre outros, decorrentes do empobrecimento familiar e requerendo soluções rápidas e rentáveis que nem sempre são disponibilizadas pelo mercado formal, dada a necessidade de manutenção do exército industrial de reserva (Behring; Boschetti, 2017; Silva, 2018). Assim, conforme evidencia Silva (2005), crianças e adolescentes são obrigados a assumirem o papel de trabalhadores, uma vez que são destruídos os postos de trabalho dos pais, os deixando desempregados e subempregados. Desta forma, os filhos são inseridos como responsáveis pela renda familiar, por meio da exploração camuflada do trabalho.

O UNICEF (2018) apontou que 6 em cada 10 crianças e adolescentes brasileiros, o correspondente a 61% da população infanto-juvenil (32 milhões), são afetadas pela pobreza multidimensional, não estando relacionada somente à ausência de renda, mas também às privações de direitos (Brasil, 2018). Os dados referidos no estudo revelaram, segundo Azevedo (2018), que somente 6 milhões de crianças e adolescentes de até 17 anos, do sexo masculino e feminino, são afetados unicamente pela dimensão monetária da pobreza, ou seja, mesmo em um cenário de empobrecimento social, elas têm acesso a direitos como: educação, moradia, água, saneamento básico e proteção contra o trabalho infantil. Os dados apontam que 12 milhões de jovens e crianças vivenciam a negação de direitos e estão sujeitos a múltiplas privações, além da pobreza monetária.

O relatório do ano de 2018 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento – OCDE apontou “[...] que uma criança pobre levaria nove gerações para atingir renda média” (Ribeiro, 2018, s/p), ou seja, a ascensão social está estagnada nos países industrializados, dentre eles o Brasil, onde o tempo que um descendente de uma família pobre levaria para alcançar o padrão de vida médio no país, chega a ser de cinco anos. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PnadC), em 2019, os números de crianças e adolescentes de cinco a 17 anos em situação de trabalho ilegal representam 1,8 milhão, ou seja, 4,6% da população (38,3 milhões).

A condição de pobreza impacta diretamente no desenvolvimento físico e neurológico das crianças, em razão de se encontrarem em condição peculiar de desenvolvimento. Assim, são impedidas de se desenvolverem de forma saudável. Ribeiro (2019, s/p) assegura que, nessa perspectiva, “[...] o risco maior é na Primeira Infância quando, nos países em desenvolvimento, mais de um quinto dos menores de cinco anos vivem em famílias extremamente pobres. O resultado tem relação com a configuração das famílias mais pobres, que tendem a ter mais filhos”.

As famílias que estão em situação de pobreza resultam da estruturação da miséria no país. São consequências das crises econômicas inerentes ao modo de produção capitalista, que coloca homens e

mulheres nas circunstâncias de desemprego e subemprego. No ano de 1991 foi realizada uma pesquisa por Cervini e Burguer, que definiu um esquema conceitual para o entendimento dos fatores que ocasionam a inserção infanto-juvenil no mercado de trabalho. Para eles, essa inserção decorre de dois macros fatores, quais sejam: “[...] primeiro à pobreza, que obriga as famílias a adotar formas de comportamento que incluem mão-de-obra dos filhos menores de idade; em segundo, a estrutura do mercado de trabalho, que oferece espaços apropriados à incorporação deste contingente” (Cervini; Burguer, 1991, p. 19 *apud* Silva, 1999, s/p).

As oportunidades de trabalho que são oferecidas pelo mercado são decisivas para a ocorrência dos macros fatores. Segundo Silva (1999, s/p) não se deve limitar a compreensão da pobreza à manifestação da fome, “[...] pois uma postura reducionista não consegue captar as profundas alterações nos padrões de vida e de consumo que vêm ocorrendo na sociedade brasileira”.

Desse modo, a questão da exploração do trabalho infantil é sobretudo uma problemática vivenciada por crianças e adolescentes empobrecidos, residentes nas regiões mais periféricas, advindos de famílias da classe trabalhadora. As circunstâncias desumanas de exploração que são impostas a elas as obrigam “[...] a vender a sua força de trabalho para aumentar o rendimento familiar. [...] e o maior número de crianças exploradas encontra-se nos países em desenvolvimento” (Silva, 1999, s/p), como é o caso do Brasil.

Para Silva (1999), o sistema econômico global não isola a exploração do trabalho infantil dentro do seu funcionamento, mas está diretamente articulado à dinâmica da sociedade capitalista no Brasil. As partes que compõem o fenômeno do trabalho infantil têm relações com as facetas da base material e da superestrutura.

O sistema capitalista de produção se beneficia da exploração do trabalho de crianças e adolescentes ao empregar diretamente a sua força de trabalho e indiretamente, através da terceirização¹ de seu trabalho na cadeia produtiva. Isto acontece porque a sua força de trabalho agrega valor na produção de mercadoria. Por outro lado, na maioria das vezes ele é a única garantia de sua sobrevivência (Silva, 1999, s/p).

A naturalização construída acerca do trabalho infantil permeia toda sociedade, assim como o desconhecimento das suas consequências em relação à proteção das crianças e dos adolescentes estaria evidentemente mais presente nas famílias em situação de pobreza. Na sociedade brasileira, existem diversos fatores que tornam o fenômeno do trabalho precoce invisível e contribuem para sua perpetuação e crescimento.

¹ “Fora das relações formais de trabalho, onde não se encontram protegidas pela legislação, o trabalho de crianças e adolescentes se articula com os grandes grupos internacionais através de sua utilização pelas firmas terceirizadas” (Silva, 1999, s/p).

3 NATURALIZAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E A CONSTRUÇÃO DA INFÂNCIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

A categoria fundante do ser social é o trabalho. A capacidade teleológica permite que as pessoas sejam capazes de, previamente, idealizarem as ações que serão materializadas no real, ou seja, as atividades são desenvolvidas primeiro na consciência, para que posteriormente sejam realizadas. Para alcançar determinados fins, os homens modificam conscientemente a natureza (Albinati, 2020). Segundo Marx (1985), o trabalho é a apropriação da natureza a fim de atender e satisfazer as necessidades humanas.

[...] o trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza. [...] Não se trata aqui das primeiras formas instintivas, animais de trabalho. [...] Pressupomos o trabalho numa forma em que pertence exclusivamente ao homem (Braz; Netto, 2006, p. 31).

Porém, na sociabilidade capitalista, o trabalho deixa de ser uma manifestação satisfatória das necessidades dos sujeitos quando imbuído da extração de mais-valia. Não é mais compreendido em sua perspectiva emancipatória e seu caráter social aparece no valor de troca. O conceito de dignidade nas relações de trabalho consiste em um paradigma ideológico construindo e reconstruído na sociedade brasileira, sobretudo, para a classe trabalhadora, na qual o conceito de dignidade difunde da noção de “[...] honra, espolia o trabalhador dos liames de pertencimento comunitário” (Gosdal, 2006, p. 8). No sistema capitalista, a dignidade do trabalho está associada à ideologia do mercado, no qual se dá a necessidade de acessar bens materiais e serviços.

Desta forma, a influência mercantil no contexto social acarreta o distanciamento do sentido emancipador do trabalho humano. No modo de produção capitalista, o trabalho passa a assumir uma dimensão alienada, fetichizada e abstrata e, para reproduzir e acumular capital, se caracteriza pela produção de mais-valia e mercadorias. Apesar do entendimento e da busca deste potencial emancipador, Antunes (1999) alerta que se deve recusar o trabalho que explora, aliena e infelicita o ser social.

No percurso histórico, a categoria trabalho infantil tornou-se relevante para a análise da questão da infância. Isso se dá em virtude das transformações históricas em diversos âmbitos como, por exemplo, no mundo do trabalho; mudanças oriundas dos movimentos sociais e políticos articulados aos direitos humanos, às lutas de classes; e mudanças relativas às concepções de infância.

A exploração do trabalho infantil tem profundas raízes históricas. Para que se tenha compreensão dos fatores que corroboram no emprego da mão de obra deste segmento, é necessário o entendimento geral da evolução cultural, social e legislativa sobre a questão. As histórias acerca das

infâncias no Brasil são marcadas pela exploração e violência contra crianças e adolescentes, e estiveram presentes no processo de povoamento das terras brasileiras nos anos de 1530, tendo chegado juntamente com as embarcações portuguesas. Os grumetes² e os pajens³ surgiram a partir das relações de trabalho (Del Priore, 1999), exercendo a função de trabalhadores adultos e sendo obrigados pelas famílias a estarem nas embarcações.

Meninos com idade entre nove e quinze anos que, obrigados pelos próprios pais, trocaram a infância pelo terrível vida no mar. Estima-se que 10% da frota de Cabral é formada por crianças. [...] Trabalha como gente grande, ou melhor, como escravos, limpam o convés, fazem faxina nos porões e remendam velas (Sento-Sé, 2000, p. 62).

Este cenário evidencia que a mão de obra infantil foi legitimada pela sociedade desde o período colonial, quando o trabalho precoce para os nativos e as camadas sociais mais empobrecidas já era naturalizado, mascarando a exploração. Não havia, portanto, preocupação no que diz respeito às fases do desenvolvimento humano, com destaque para a infância e a adolescência.

Com a chegada dos jesuítas no país, houve o fortalecimento do trabalho infantil e a assistência à infância era feita conforme as determinações de Portugal. Assim, a cultura europeia no período colonial se baseava no processo de catequização. Destarte, as crianças indígenas eram disciplinadas e admoestadas para seguirem os costumes cristãos (Rizzini; Pilotti, 2011). Os padres jesuítas acreditavam que o trabalho salvaria o homem, e só por meio dele se tornariam úteis e dignos de alcançar a salvação divina, o que fortaleceu a ideia do trabalho infantil (Paganini, 2011).

Faz-se necessário assim compreender que o percurso histórico da criança e do adolescente no Brasil é marcado por variações do que se considerava ser criança nas sociabilidades, as quais estiveram alicerçadas à diversos papéis e (in)reconhecimentos sociais. Portanto, existe a diferença entre infância e criança, sendo a última uma categoria pertencente à primeira.

Todavia, tratar a história da infância e adolescência como universais no cenário brasileiro não as compreenderia como intrínsecas aos contextos sociais. Os fatores históricos, sociais, culturais e econômicos criaram no Brasil disparidades dentro dos segmentos etários criança e adolescente, de forma que desde o início da colonização houve tratamento diferenciado considerado a partir da origem social. Tais particularidades não permitem que a infância e a adolescência sejam vistas como únicas, pois serão consideradas a partir de variantes delas.

Portanto, o trabalho infanto-juvenil pelo viés de semiescravidão se dá pela ausência de políticas públicas de apoio às famílias empobrecidas (Santos, 2006; Silva, 1999).

² “Os grumetes eram crianças que realizavam as tarefas mais perigosas e penosas, sendo submetidos a diversos castigos, bem como aos abusos sexuais de marujos, além da péssima alimentação que lhes eram impostas e dos riscos percorridos em alto mar” (Custódio, 2007, p. 17 apud Paganini, 2011, p. 2).

³ “As crianças embarcadas como pajens da nobreza ficavam encarregadas de realizar os serviços menos árduos que os prestados pelos grumetes” (Del Priore, 1999, p. 28).

4 TRABALHO INFANTIL COMO OBJETO DA POLÍTICA PÚBLICA

Antes das reflexões acerca das ações do estado frente a problemática do trabalho infantil, é preciso compreender, mesmo que resumidamente, o movimento de constituição das políticas públicas no Brasil. Como já pontuado, a transição do sistema feudal para o sistema capitalista, em meados do século XV, ocasionou significativas transformações na forma de organização da vida em sociedade, reverberando principalmente na relação do homem com a natureza e com o trabalho.

Com o “fim” da sociedade escravocrata, no século XIX, e o avanço do modo de produção capitalista, institui-se um regime de liberdade, baseado na dominação-exploração humana a partir do trabalho, garantindo para a burguesia a apropriação privada dos meios de produção e dos lucros provenientes da expropriação humana (Marx, 1985).

No início do século XX, após o processo de imigração estrangeira fomentada pela elite em busca de mão de obra para as lavouras de café, os trabalhadores urbanos ficaram susceptíveis aos discursos de base socialista trazidos por essa massa e passaram a reivindicar espaço no cenário político, através de lutas em prol de direitos trabalhistas, bem como reconhecimento como classe, sobretudo pelo Estado (Iamamoto, 2001). É no bojo desse embate entre a capital e trabalho que emerge a questão social, compreendida aqui como “[...] o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim a 'questão social' está fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho” (Cerqueira Filho, 1982, p. 21).

Portanto, trata-se de um produto histórico da reprodução ampliada do capital, que expressa as transformações econômicas, sociais e políticas advindas com a Revolução Industrial, tendo seu apogeu no século XIX, no contexto de supressão do modo de produção feudal.

No período pré-1930, Cerqueira Filho (1989) aponta que a questão social era tratada no interior dos aparelhos repressivos do Estado, visto que a situação de vadiagem pela qual era compreendida, era tida como responsabilidade do indivíduo e ameaça ao bom funcionamento da sociedade. A partir da visibilidade alcançada pelas lutas sociais, a questão social ultrapassa o domínio individual e privado, “[...] exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização dos direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos” (Iamamoto, 2001, p. 17).

Silva (2013) discorre que o movimento das políticas públicas envolve diferentes sujeitos, com interesses e expectativas variadas, sendo um

[...] conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não-decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos

econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente (p. 90).

Nesse sentido, a política pública é compreendida enquanto fruto de lutas e pressões da sociedade sobre o Estado como forma de amenizar as mazelas provocadas pelo sistema capitalista, sem, contudo, deixar de responder aos interesses do próprio sistema, pois “[...] ora se situam no campo do capital, ora no campo do trabalho. [...] Portanto, [...] falar de política pública é falar de contradição” (Silva, 2013, p. 90).

[...] o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear (p. 97-98).

Nesse sentido, a partir de 1988 há um redimensionamento da concepção de infância e são criados diversos dispositivos jurídicos que preconizam a defesa e estruturam os direitos infanto-juvenis. No que se refere às políticas públicas de combate ao trabalho infantil, tem-se principalmente a Constituição da República de 1988, a política de Assistência Social, o Estatuto da Criança e do Adolescente e as Convenções 138 e 182 da Organização Internacional do Trabalho. Entretanto, devemos considerar que as legislações existentes não abarcam todas as particularidades do problema, pois

Os aspectos heterogêneos implicados na questão do trabalho infantil constituem grandes dificuldades no estabelecimento de medidas de combate à exploração. Razão pela qual, diversas estratégias devem ser propostas para promover a redução do trabalho infantil. É necessário um sistema que inclua, não só o estabelecimento da legislação e sua aplicação, mas também ações e programas que alcancem todos os fatores envolvidos no fenômeno (Sousa, 2014, p. 17-18).

No entanto, no Brasil, o principal mecanismo de enfrentamento ao trabalho precoce reside nestas legislações, que possuem o intuito de reduzir os números de crianças e adolescentes em situação de trabalho, sobretudo pelo viés econômico, através de programas de transferência monetária, como é o caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que foi substituído pelos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Mas, a questão aqui colocada parte do pressuposto de que essas legislações devem ser transversais aos diversos fatores que ocasionam esse fenômeno. Logo,

Para o efetivo combate ao trabalho infantil, políticas públicas mais eficazes se fazem necessárias, propondo mecanismos que não se limitem a substituir a renda gerada pelo trabalho das crianças, mas também, políticas que fortaleçam a família, apresentem meios concretos de criar empregos dignos para a população, oferecer instrução e qualificação aos pais para melhorar sua remuneração (Sousa, 2014, p. 20).

É necessário o amparo estatal às famílias, o rompimento da naturalização do trabalho infantil enquanto atividade dignificante, e outros direcionamentos que acarretem a extinção dos demais fatores

socioeconômicos. Ou seja, estratégias superficiais de transferência de renda não dão conta dos outros determinantes. O estado brasileiro precisa proporcionar estratégias de mercado de trabalho e qualificação.

5 CONCLUSÃO

O trabalho infantil é uma problemática que se apresenta enquanto um fenômeno complexo na sociedade brasileira, uma vez que ultrapassa o discernimento das defesas e direitos do segmento infanto-juvenil e perpassa diversas questões dos âmbitos sociais e econômicos. Para que as políticas públicas de enfrentamento a este problema sejam eficazes, é necessária a compreensão do conceito de trabalho infantil e identificar os fatores que o sustentam, dentre deles, a pobreza estrutural que diversas famílias estão acometidas.

Para a erradicação da exploração infantil são necessárias políticas mais abrangentes, no intuito de não somente eliminar, mas também evitar a recorrência. As políticas públicas atuais apresentam dificuldades, sobretudo na sua execução, de forma que não se consegue combater ainda o problema de maneira satisfatória. O arcabouço de ordenamentos jurídicos nas perspectivas de leis proibitivas possui relevância, mas não ocasionam mudanças na vida concreta.

Exige-se, então, maior comprometimento na articulação do poder estatal, das configurações familiares, dos acometidos, das instituições e da sociedade como um todo, para que sejam efetivados, cumpridos e garantidos os direitos e a defesa da criança e do adolescente preconizados na Constituição Federal vigente.

REFERÊNCIAS

ALBINATI, S. C. B. NECESSIDADE, LIBERDADE E TELEOLOGIA EM MARX. **Eleuthería - Revista do Mestrado Profissional em Filosofia da UFMS**, v. 5, n. 08, p. 137 - 154, 8 jul. 2020. Disponível em: <https://orcid.org/0000-0002-5951-7798>. Acesso em: jul 2023.

ANDRADE, L. B. P. **Tecendo os fios da infância**. Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais, São Paulo: Editora UNESP; Cultura acadêmica, 2010.

ANTUNES, R. L. C. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho (3.ed.). São Paulo: Boitempo, 1999.

ANTUNES, R. Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho? **Serviço Social & Sociedade**, (107), 2011, p. 405-419

- AZEVEDO, G. 60% das crianças e adolescentes são pobres no Brasil, diz Unicef. **UOL**, São Paulo. 2018. Acesso em: 17/05/2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/14/60-das-criancas-e-adolescentes-sao-pobres-no-brasil-diz-unicef.htm>
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2017.
- BOCK, A. M. B. **A adolescência como construção social: estudo sobre livros destinados a pais e educadores**. V. 11, nº 1. Campinas: ABRAPEE, 2007.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Rede Peteca: Rio de Janeiro, 2017. Acesso em: 29/03/23. Disponível em: https://livredetrabalhoinfantil.org.br/wp-content/uploads/2017/06/LivroECA_2017_v05_INTERNET.pdf
- BRASIL. Nações Unidas. UNICEF: 6 Em cada 10 crianças e adolescentes brasileiros vivem na pobreza/ **ONU Brasil**. 2018. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/80766-unicef-6-em-cada-10-crian%C3%A7as-e-adolescentes-brasileiros-vivem-na-pobreza>. Acesso em: mai. 2023.
- BRAZ, M.; NETO, J. P. **Economia política: uma introdução crítica**. Rio de Janeiro: Cortez, 2006.
- CAMPOS, D. M. Z. **Psicologia da adolescência: normalidade e psicopatologia**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2002.
- CERQUEIRA FILHO, G. **A questão social no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- COUTO, R. M. B., RIZZINI, I. População infantil e adolescentes nas ruas principais temas de pesquisa no Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v19, n.1, p.105- 122, 2019.
- DEL PRIORE, M. **História das crianças no Brasil**. São Paulo, 1999.
- GOSDAL, T. C. **Dignidade do trabalhador: um conceito construído sob o paradigma do trabalhador decente e da honra**. Curitiba, 2006. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp009217.pdf>>. Acesso em: fev. 2023.
- IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, ano 2, n.3, p. 9–32, jan./jun. 2001.
- JACCOUD, I. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. **Texto para discussão**, 2009. Acesso em: 08/06/2023. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/90983/1/597622477.pdf>.
- MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Tradução por Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1985. nº 1, v. 1, t. 2 (Os economistas).
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 12ª ed. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 2010.
- PAGANINI, J. O trabalho infantil no Brasil: uma história de exploração e sofrimento. **Amicus Curiae** V.5, N.5 (2008), Santa Catarina, 2011 Acesso em: 24/04/2023. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/amicus/article/viewFile/520/514>.

RIBEIRO, B. 47,8% de crianças de 0 a 14 anos vivem em situação de pobreza no Brasil, aponta estudo. **Estadão**, 2019. Disponível em: <https://emails.estadao.com.br/blogs/bruna-ribeiro/478-de-criancas-de-0-a-14-anos-vivem-em-situacao-de-pobreza-no-brasil-aponta-estudo/>. Acesso em: 02/03/2023.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo, 3. Ed., Cortez, 2011.

SANTOS, E. A. A naturalização do trabalho infantil. **Rev. TST**, Brasília, vol. 72, nº3, 2006.

SENTO-SÉ, J. L. A. **Trabalho Escravo no Brasil**. São Paulo, 2001.

SILVA, F. C. L. O trabalho infante-juvenil na sociedade capitalista. **Educ. rev.** n.15, Curitiba, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/DdHMsFMFPjKKgnD77c6W8Jx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 06/06/2023.

SILVA, C. C. S. TRABALHO INFANTIL: uma expressão da violação dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 22, 2018, pp. 233-248. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321158844010/321158844010.pdf>. Acesso em: jul. 2023.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In. SILVA, M. O. S (coord.). **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos, 2ª ed. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, M. R. Infância empobrecida no Brasil, o neoliberalismo e a exploração do trabalho infantil: uma questão para a educação física. **Rev. Bras. Cienc. Esporte**. Campinas, v.26, n.3, p.41-57, 2005. Acesso em: 14/07/2023. Disponível em: <http://revista.cbce.org.br/index.php/RBCE/article/view/159>.

SOUSA, A. M. V. Políticas Públicas no combate ao trabalho infantil no Brasil: as implicações econômico-sociais que dificultam sua efetividade. **Artigo 46 científico**, 2014. Disponível em <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=ba29c0a9d05316b1> Acesso em 13/10/22.

VI

QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: o tratamento do aborto enquanto caso de polícia no Brasil

José Renan Nunes de Oliveira e Silva

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre o aborto no Brasil e no mundo tem sido marcado por profundas tensões e disputas, sobretudo entre dois vieses: o fundamentalismo religioso e os setores mais progressistas. Tais investidas vêm reverberando negativamente na expansão e no pleno exercício dos direitos sexuais e reprodutivos, especialmente nos países de domínio da extrema direita, como é o caso do Brasil, sobretudo no período da gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Destarte, a proposta aqui desenvolvida versa sobre a luta por políticas públicas para as mulheres, especialmente no âmbito sexual e reprodutivo, estabelecendo paralelos ao trato da questão social no âmbito do sistema capitalista. Considerando que, de modo geral, a partir de 1930 suas expressões receberam enfrentamentos diferenciados por parte do Estado brasileiro, a questão histórica da perseguição à prática do aborto não teve o mesmo êxito, estando, até os dias atuais, sendo tratada como caso de polícia.

Para tanto, analisa-se, a partir do materialismo histórico-dialético e valendo-se da pesquisa documental e bibliográfica, as principais questões que entornam o processo de pactuação da responsabilidade do Estado diante das expressões da questão social, através, principalmente, das políticas públicas.

Em seguida, é traçado um panorama histórico acerca das ações e conquistas do movimento feminista, a partir de autoras que construíram arcabouço teórico-científico sobre o tema, a exemplo de Diniz (2022), Rocha (2016), Pimentel e Vilela (2012) e Moreira (2016), destacando particularmente a questão do aborto e os movimentos de retração e expansão desse direito nos Estados Unidos e na América Latina, com destaque para o Brasil. Ressalta-se que não se objetiva aqui esgotar tal discussão. Ao contrário. A pretensão é que os horizontes de análise do tema possam ser ampliados.

2 QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: breves considerações

Tendo sido cunhado por volta da primeira metade do século XIX, o termo *questão social* tem estreita relação com as bases teóricas formuladas por Marx acerca da sociedade capitalista. Sendo fruto da luta de classes imposta pelo surgimento do capitalismo, a *questão social*, assim como o próprio modo de produção que a criou, tem se transformado ao longo do tempo, manifestando novas expressões

e demandando repostas diversas por parte do Estado, à medida em que o capital se reestrutura e se fortalece no bojo da sociedade moderna (Iamamoto, 2001). Compreende-se, portanto, que

[...] a “questão social” [é] *indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas ela é tributária das formas assumidas pelo trabalho pelo estado na sociedade burguesa e não um fenômeno recente vivo a tipo do trânsito do padrão de acumulação no esgotamento dos 30 anos gloriosos da expansão capitalista* (Idem, p. 11, itálicos da autora).

Em seus apontamentos sobre a classe burguesa e a estruturação do sistema capitalista, Marx (2013) evidencia o caráter contraditório do capitalismo e sua incompatibilidade com o pleno desenvolvimento de uma sociedade pautada no bem viver:

Dia após dia, torna-se mais claro, portanto, **que as relações de produção em que a burguesia se move não têm um caráter unitário, simples, mas dúplice; que nas mesmas relações em que se produz a riqueza também se produz a miséria;** que nas mesmas relações em que há desenvolvimento das forças produtivas há também uma **força produtiva de repressão;** que essas relações só produzem a riqueza burguesa, isto é, a riqueza da classe burguesa, sob a condição do aniquilamento contínuo da riqueza dos membros integrantes dessa classe e da produção de um proletariado cada vez maior (Marx, 2013, p. 1428-1429, grifos meus).

Outrossim, a emergência da questão social, de acordo com Netto (2011), vincula-se aos efeitos das primeiras experiências alicerçadas na forma de produção social baseada na industrialização: a pauperização absoluta da classe trabalhadora, ocorrida na Europa Ocidental, especificamente na Inglaterra do século XVIII. A questão social não é sinônimo imediato do pauperismo, mas relaciona-se com aspectos sociopolíticos, especificamente a não aceitação pacífica das condições de miserabilidade impostas pela classe burguesa à classe trabalhadora.

Quando se traz à baila a realidade brasileira, Cerqueira Filho (1982) realiza algumas considerações sobre sua configuração, definindo como marco temporal de análise a instauração da Era Vargas, em 1930. Antes desse período, a questão social não fazia parte do discurso dominante, portanto, não reclamava respostas governamentais. Suas expressões eram minimizadas, tratadas como questões de responsabilidade do indivíduo que ameaçavam a manutenção da ordem, sendo “resolvidas” no interior dos aparelhos repressivos do Estado. Isto porque as classes dominantes, detendo o monopólio do poder político, também definiam quais eram as questões políticas legítimas. Desse modo,

[...] negar a “questão social” como questão não implicava lidar com o medo que o avanço do operariado impunha, mas querer vencer o medo à força [...]. **Os problemas sociais tratados pela polícia, rigorosamente falando, nunca existiram porque passíveis de serem exterminados; à bala ...** (Cerqueira Filho, 1982, p. 61, grifos meus).

A partir de 1930 a questão social recebe novo tratamento por parte do Estado e das classes dominantes, sendo legitimada e tratada a partir de novos aparelhos.

[...] como a “questão social” já adquirira um estatuto de questão legítima, o Estado não pode usar tão somente os Aparelhos repressivos [...]. A repressão se manifestará assim também na elaboração de uma cuidadosa legislação trabalhista que acabará sistematizada e ordenada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT/1943) que, entre outras finalidades, terá a de fazer desaparecer o sindicalismo autônomo e mesmo o movimento operário. E não só isso, a repressão se manifestará também na elaboração de um discurso ideológico ufanista que combinará o elogio da legislação trabalhista promulgada pelo Governo com o desestímulo à organização autônoma da classe operária (Cerqueira Filho, 1982, p. 109).

Contudo, percebe-se que, à medida em que o governo Vargas “concedia” normatizações que incorporavam as reivindicações do proletariado, que vinha se fortalecendo, também desmantelava o movimento operário, que era visto como uma ameaça ao funcionamento regular da sociedade, visto que questionava as bases de sustentação do sistema.

Desse modo, “Todo o arsenal de legislação sobre a ‘questão social’ aponta na direção de ‘incorporar o sindicalismo no Estado e nas leis da República’” (Cerqueira Filho, 1982, p. 77). A intervenção do Estado no domínio trabalhista foi muito significativa, porque “[...] conseguiu esmagar, no curso de alguns anos, o que havia de mais puro, espontâneo e ao mesmo tempo organizado no movimento operário brasileiro: a vida sindical dos trabalhadores” (Cerqueira Filho, 1982, p. 83).

O avanço provocado pelas lutas sociais resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição “Cidadã”, que contemplou uma série de reivindicações sociais, assemelhando o Brasil às nações que instauraram um Estado de Bem Estar Social, como a França, através do *L’État-providence* e os países nórdicos, com a social-democracia. No entanto, ao passo em que se lutava para a implementação do que ali estava definido, “[...] desenhava-se uma outra agenda de reformas, cujos contornos e termos estão agora (re)definidos pelo agravamento da crise e pelo embate com o neoliberalismo” (Draibe, 1995, p. 210 *apud* Fagnani, 1997, p. 228-229). Com isso, herdaram-se políticas sociais seletivas, cada vez mais distantes da concepção institucional-redistributiva inicialmente proposta, com foco nas situações de pobreza e extrema pobreza, ainda mais agudizadas pelo avanço da ultradireita neoliberal e reacionária que vem desmontando o Estado Democrático de Direito brasileiro, sobretudo após o golpe de 2016.

Na tentativa de elucidar a perspectiva de política pública adotada aqui, Boneti (2017) aponta certa redundância nessa expressão, visto que o significado de *política*, definido pelos dicionários, já faz referência ao público. Destaca ainda a necessidade de compreender a verdadeira essência conceitual do termo:

[...] cuando se habla en política, se entiende que se está hablando en relación a un público. Así, podríamos interpretar políticas públicas como siendo el arte de lidiar con un público que es público. Al hablar en políticas públicas, sin embargo, no se está haciendo apenas una distinción entre aquello que es público y aquello que es privado del punto de vista presupuestario, esto porque se entiende que **una política pública no se resume a la acción del Estado en términos de inversión social, sino, sobre todo, en conjuntos de acciones que buscan construir un real futuro** (Boneti, 2017 p. 8, grifos meus).

A política pública, nesse sentido, pode ser compreendida como um conceito abstrato, materializado a partir de bases concretas como as legislações (mas não apenas). Ademais, entende-se que “[...] toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade” (Silva, 2014, p. 90), podendo agir como instrumento de mudança social.

Portanto, é certa a representação de política pública desenhada por Silva (2014), como sendo um agrupamento de “[...] **ações ou omissões do Estado**, decorrente de **decisões e não-decisões**, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada” (Silva, 2014 p. 90, grifos meus). Destaca-se também o caráter contraditório que permeia a política pública, uma vez que respondem tanto aos interesses do capital quanto do trabalho, à medida em que fornecem subsídios para amenizar objetivamente as expressões da questão social, sem, contudo, romper com a lógica capitalista geradora das desigualdades.

Por conseguinte, o processo de formulação das políticas públicas envolve diferentes sujeitos, interesses, expectativas e formas de adentrar na agenda pública para se tornar um problema político. Outrossim, Silva (2014), ao refletir acerca do processo de constituição de um problema enquanto objeto de uma política pública, aponta a manifestação pública como momento primeiro:

Há certo consenso de que, nas sociedades democráticas, a identificação de problemas ocorre quando indivíduos ou grupos colocam certas demandas para o Estado, a partir de situações que constituem necessidade ou insatisfação. [...] é importante considerar que um problema político não surge simplesmente. [...] é necessário que sujeitos políticos utilizem determinadas estratégias de ação no sentido de influenciar indivíduos, grupos organizados de interesse [...] e, principalmente, a mídia (Silva, 2014, p. 93).

Neste cenário, destacam-se aqui os esforços dispendidos pelos movimentos sociais organizados, com enfoque para o movimento feminista, na correlação de forças sociais e políticas para o reconhecimento do aborto enquanto direito das mulheres e pessoas que gestam, reivindicando, também, respostas à problemática, que tenham como pano de fundo os direitos democraticamente conquistados e que reconheçam o aborto enquanto direito e necessidade histórica das mulheres, reconhecendo-o enquanto grave questão de saúde pública que o é, e não sob a ótica machista de criminalização e dominação dos corpos femininos.

Neste sentido, no Brasil de o aborto ainda é crime – salvas as exceções constantes no Código Penal brasileiro de 1940 – por questões estritamente moralistas e conservadoras, desconsiderando todos os dados epidemiológicos e pesquisas que o caracterizam sua prática clandestina enquanto problema de saúde pública, conferindo-o uma das 5 posições no *ranking* de maiores causas de morte materna no Brasil (Silva, 2022).

Sobre esse debate, Silva (2014) chama atenção para o caráter de *não-decisão* ao qual determinados temas podem ser acometidos em decorrência do conflito de interesses com os grupos hegemônicos. Para ela,

A não-decisão sobre dada situação ocorre quando indivíduos ou grupos de influência política ou o próprio sistema político trabalham para deixar de fora das decisões e da própria agenda determinados problemas (*issues*) da arena política. Essa situação pode ocorrer quando elites dominantes se opõem, abertamente ou de modo velado, no caso de situações que poderão se contrapor a seus interesses, ou principalmente em razão de o próprio sistema político ser estruturado para favorecer certas situações problema e obscurecer outras (Dye, 2005, p. 39 *apud* Silva, 2014, p. 94).

É nesse cenário que está localizado o aborto enquanto questão problema para a agenda governamental brasileira: o de não-decisão, aspecto que será aprofundado no tópico seguinte.

3 “NEM PRESAS, NEM MORTAS”: a luta feminista pelo direito de decidir

O processo de conquista de direitos, sobretudo os sociais, foi – e continua sendo – marcado por intensa participação da sociedade civil, principalmente através dos movimentos sociais e ações coletivas. Para fins de exemplificação, pode-se citar a conquista feminina do direito ao voto – apenas para algumas mulheres das classes mais abastadas, casadas ou independentes –, na denominada *primeira onda do feminismo*, que só foi possível em decorrência de ampla mobilização das mulheres do século XVIII e XIX, conhecido como movimento sufragista. Esse período histórico ecoou por todo o mundo, influenciando positivamente diversos países, incluindo o Brasil, no que diz respeito ao debate sobre as relações de gênero, às desigualdades e à opressão-dominação-exploração impostas às mulheres pelo patriarcado.

A literatura discute que os movimentos sociais na América Latina, sobretudo no fim dos anos 1970 e 1980, período de redemocratização dos países latinos, tiveram amplo destaque e fortalecimento, “[...] ganhando diferentes tipos e matizes, e lograram visibilidade em sua luta pela redemocratização ou por causas específicas” (Gohn, 2002, p. 226), direcionando suas ações para a conquista de direitos sociais coletivos e de cidadania para os grupos sociais mais subalternos. Acerca disso, concordo com Gohn (2002, p. 226-227) quando diz que

Isto se deu graças a uma longa experiência de resistência e de oposição às formas de dominação, com rompimento – entre alguns setores sociais – da clássica cultura política de aceitação da dominação, de troca de favores, de espera e imobilidade da sociedade diante de um Estado tido como todo-poderoso.

À vista disso, cumpre distinguir o importante papel dos movimentos feministas enquanto propulsores na luta pelo reconhecimento da questão do aborto enquanto expressão da questão social que deve ser respondida pelo Estado através de políticas públicas integradas e universais.

Cabe destacar que, aqui, o feminismo é compreendido como um “[...] movimento social que defende um projeto político e o desenvolve por meio de ação de natureza também política, envolvendo teoria e prática, alicerçada ceticamente em valores e princípios” (Ferreira, 1999 apud Rocha, 2016, p. 314). Trata-se de um movimento antisistêmico, questionador das ações do Estado, que busca romper com a lógica de opressão, dominação e exploração imposta às mulheres pelo patriarcado e agudizada com o surgimento da sociedade capitalista.

Ademais, pontua-se uma diferença importante, no que diz respeito aos interesses deste estudo, entre o *movimento feminista* e os *movimentos de mulheres*, que reside especialmente no caráter revolucionário do primeiro. Enquanto o feminismo é uma “[...] ideologia ou doutrina que ‘[...] preconiza a igualdade entre os sexos e a redefinição do papel da mulher na sociedade’” (Sardenberg; Costa, 2002, p. 24 apud Rocha, 2016, p. 314), os movimentos de mulheres estiveram, historicamente, “[...] mais voltados para a garantia de acesso a equipamentos sociais que para a conquista de autonomia” (Pimentel; Villela, 2012, p. 20).

O debate sobre o aborto, no bojo do movimento feminista, começou a destacar-se sobretudo após a segunda metade do século XX, em um processo que se convencionou chamar de *segunda onda do feminismo*. No fim da década de 1970, o país passava pelo processo de redemocratização política, e o movimento feminista representou uma ampla frente de resistência contra o regime autoritarista que sucumbia, e a favor da democracia. Nesse período, a luta feminista se fortaleceu e passou a reivindicar novas questões, trazendo para o cerne da sociedade problemas que antes eram de domínio privado, e cobrando efetivas respostas por parte do Estado que se reconstruía (Rocha, 2016).

Com a redemocratização dos anos 1980, o feminismo do Brasil entra em uma fase de grande efervescência na luta pelos direito[s] das mulheres: há inúmeros grupos e coletivos em todas as regiões tratando de uma gama muito ampla de temas – violência, sexualidade, direito ao trabalho, igualdade no casamento, direito a terra, direito à saúde materno-infantil, luta contra o racismo, opções [orientações] sexuais. Estes grupos organizam-se, algumas vezes, muito próximos de movimentos populares de mulheres, que estavam nos bairros pobres e favelas, lutando por educação, saneamento, habitação e saúde. O movimento feminista brasileiro, apesar de ter suas origens na classe média intelectualizada, teve uma interface com as classes populares, o que provocou novas percepções, discursos e ações em ambos os lados (Pinto, 2010, p. 17 apud Moreira, 2016, p. 224).

Ademais, o processo constituinte brasileiro da década de 1980 traduziu-se na Constituição Federal de 1988¹, uma vez que contemplou algumas reivindicações dos movimentos sociais da época, influenciando toda a América Latina:

“[...] o Brasil se transformou num elo explosivo do capitalismo latino-americano, em função das enormes contradições econômicas, das tutelas financeira e militar, da constituição de sujeitos políticos dispostos a enfrentá-las” (SADER, 1990, p. 88). Dessa forma, todos os movimentos de transição democrática ao longo da década foram tencionados por essa presença incomoda para as classes dominantes brasileiras e forâneas (Behring; Boschetti, 2011, p. 141).

É neste recorte histórico que o movimento feminista brasileiro organizado demarca seu espaço de reivindicação por direitos sexuais e reprodutivos, ao passo em que exigem a reforma do Código Penal, no que tange à criminalização do aborto (Pimentel; Villela, 2012). Apesar dos esforços e da conquista do direito ao aborto em (hoje) três² situações específicas, somente em 1989 foi instaurado o primeiro serviço de aborto legal no Brasil, e apenas 10 anos depois o Ministério da Saúde normatizou o atendimento a este público, através da Norma Técnica (NT) sobre “Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes” (Silva, 2022), evidenciando a morosidade do Estado no que diz respeito à temática.

O debate contemporâneo sobre aborto tem se configurado como campo de disputa entre duas teses pré-estabelecidas: o aborto enquanto uma grave infração moral e como um exercício de autonomia reprodutiva das mulheres. A primeira tese lança mãos do discurso conservador-religioso-moralista, especialmente proferido pelas religiões judaico-cristãs, que condena sua prática e quem o realiza, equiparando aborto e homicídio, “[...] um fanatismo patriarcal, com profundas raízes religiosas coloniais [...]” (Diniz, 2022, *online*), transferindo a discussão sobre a questão social novamente para o âmbito moral, divino e conservador. A segunda, considera em suas análises os direitos humanos fundamentais, especialmente os sexuais e reprodutivos, defendendo a liberdade individual no que tange ao controle do próprio corpo (Silva, 2022).

O movimento autodenominado *pró-vida*, que utiliza-se de argumentos religiosos, morais e conservadores para justificar o domínio patriarcal sobre os corpos de pessoas que gestam, tem ganhado expressivo destaque no Brasil, particularmente após a ascensão da ultradireita ao governo federal, com

¹ Acerca disso, Behring e Boschetti (2011) discorrem que foi um movimento demarcatório da luta de classes na conjuntura nacional, refletindo “[...] a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos [...]” (p. 141), mas mantendo muitos traços conservadores, sendo “[...] uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi dexada ao sabor das legislações complementares” (p. 142). Desse modo, “[...] a Carta de 1988 ‘não se tornou a Constituição de nenhum grupo nacional’”, expressando “[...] ‘a tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, de fazer história de costas para o futuro’” (Nogueira, 1998, p. 160 *apud* Behring; Boschetti, 2011, p. 142).

² No tocante à experiência brasileira, o Código Penal vigente confere legalidade ao aborto quando for resultado de estupro ou em casos que ponham em risco a vida da gestante. Em 2012, por decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, houve o acréscimo de um terceiro permissivo, quando tratar-se de feto anencéfalo (Silva, 2022).

a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Com o lema “*Brasil acima de tudo, Deus acima de todos*” e levantando bandeiras como “*Deus, Pátria, Família*”, a parcela da população que reivindica o direito de ditar o destino de tais corpos encontra terreno fértil para questionar veementemente todo o arcabouço jurídico-social construído a favor da liberdade sexual e reprodutiva. Trata-se de um cenário perceptível em muitos outros países em que a direita ultraconservadora reacionária assumiu o poder.

Os Estados Unidos da América – EUA, por exemplo, revogou, em junho de 2022, o direito constitucional ao aborto, que vigorava desde 1973. Desde sua aprovação, setores religiosos e conservadores do país lutavam pela anulação do caso “*Roe vs Wade*” – disputa judicial que possibilitou às mulheres norte-americanas o direito constitucional de escolha, baseado no princípio da privacidade. Após quase 50 anos de conflitos, manifestações violentas, assassinato de vários/as ativistas que lutavam pela manutenção dos direitos das mulheres, e muita barganha política, a Suprema Corte dos EUA, depois de 3 nomeações de juízes conservadores realizadas pelo ex-presidente Donald Trump, anulou tal conquista histórica, deixando a cargo dos estados individualmente decidirem pela liberação ou proibição do aborto (Roe x Wade, 2018). O resultado foi que muitos estados dominados por candidatos republicanos e fundamentalistas começaram a agir imediatamente após a decisão, ordenando o fechamento de clínicas que ofertassem serviços desta natureza.

Por outro lado, a realidade na América Latina e Caribe tem se mostrado na contramão desse processo. A *onda verde*³ de descriminalização do aborto que atravessa o continente sulamericano já atingiu, em maior ou menor grau, 7 países. Apesar de todas as dificuldades impostas pela pandemia da COVID-19, os movimentos feministas se mantiveram resistentes e lograram êxito na Argentina (2020), México (2021), Chile (2021), Colômbia (2022) e Equador (2022) (Diniz, 2022).

No Brasil, diversas ofensivas às legislações do aborto foram empreendidas nos últimos anos, inclusive com pleno apoio do ex-presidente não reeleito, Jair Bolsonaro, e dos seus aliados. O quadro abaixo explana algumas das investidas que retornaram à discussão no Congresso e Senado:

Quadro 1 – Projetos de Lei em voga que visam alterar dispositivos legais sobre a questão do aborto no Brasil em tramitação no Congresso Nacional até dezembro de 2022.

PROJETO DE LEI	CRIADOR	CONTEÚDO	SITUAÇÃO	RELATOR E PARECER
<u>PL 5069/2013</u>	Dep. Eduardo Cunha - PMDB/RJ ,	Tipifica como crime contra a vida o anúncio de meio	Pronta para Pauta no Plenário (PLEN)	21.10.2015 – Deputado Evandro Gussi: [...] votamos pela

³ Movimento que teve início na Argentina, em 2004, inspirado nas ações de mulheres e avós em resistência ao período ditatorial da década de 70. Utilizavam lenços verdes e reivindicavam pela vida dos filhos desaparecidos. “O lenço foi feito verde, transmudado na esperança de uma geração pelo direito ao aborto como uma dívida democrática de cidadania às mulheres, meninas e pessoas gestantes” (Diniz, 2022, online).

	Isaias Silvestre - PSB/MG , João Dado - PDT/SP e outros	abortivo e prevê penas específicas para quem induz a gestante à prática de aborto.		constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL nº 5.069, de 2013, nos termos do Substitutivo que oferecemos.
<u>PL 2451/2021</u>	Dep. Loester Trutis - PSL/MS	Prevê como crime, quem, de qualquer modo, criar, produzir, divulgar, incitar, reproduzir, distribuir ou financiar por meio digital, rádio e televisão, ou em materiais impressos, mesmo que de forma gratuita, campanhas de incentivo ao aborto.	Apensado ao PL 5069/2013; Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Ainda não há.
<u>PL 478/2007</u>	Dep. Luiz Bassuma - PT/BA, Miguel Martini - PHS/MG	Dispõe sobre o Estatuto do Nascituro e dá outras providências.	--	31.01.2023 – Retirado de pauta por solicitação do Relator, Dep. Emanuel Pinheiro Neto, que deixou de fazer parte da comissão.
<u>PL 848/2019</u>	Sen. Eduardo Girão (PODE/CE)	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para tornar obrigatória a divulgação de informações de caráter educativo e preventivo que possam contribuir para a redução da incidência da gravidez na adolescência e alertar sobre os graves riscos inerentes à prática do aborto.	SF-SACDH - Secretaria de Apoio à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa Ação: Redistribuído à Senadora Leila Barros, para emitir relatório.	14/03/2023 - MATÉRIA COM A RELATORIA

Fonte: elaborado pelo autor, com base em informações retiradas dos sites da Câmara e Senado.

A partir da análise dos dados acima, cabem alguns apontamentos: todos os PLs foram criados e submetidos por homens e têm como objetivo criminalizar ainda mais o aborto no Brasil⁴, a partir de

⁴ Inclusive nas situações juridicamente legais, a exemplo do PL 5069\2013 que, dentre muitos ataques, interfere no atendimento às vítimas de violência sexual no âmbito do SUS, prioriza o tratamento da questão sob o viés da segurança pública em detrimento do cuidado integral, ao determinar obrigatoriedade do encaminhamento ao órgão policial, e tenta privar as vítimas de violência sexual do direito fundamental à saúde e à informação, quando revoga os incisos IV e VII do art. 3º do Código Penal que tratam, respectivamente, do direito à profilaxia da gravidez e do fornecimento, por parte das unidades de saúde, de informações sobre direitos legais e serviços de saúde disponíveis. Para além do aspecto legislativo, há também interferências concretas na execução das leis, a exemplo de Damares, Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que tentou barrar o direito ao aborto legal para uma criança de 10 anos vítima de violência e a Juíza

argumentos de ordem moral e em “defesa da vida”, culpabilizando a vítima, caracterizando a prática como assassinato e desconsiderando os aspectos de raça e classe imbuídos nesse processo. Há, ainda, a bizarra proposição do PL 478/2007, que ficou popularmente conhecido como “Bolsa-estupro” por, dentre outros absurdos, propor que o Estado ofereça à mulher que prosseguisse com a gestação decorrente de estupro auxílio financeiro até os 18 anos completos do filho ou até que o abusador assumisse a “licença-paternidade”, além de penalizar àquelas que impeçam o contato do abusador com o conceito.

O PL 848/2019, apesar de conter uma ementa interessante à primeira vista, traz em seu escopo questões simbólicas, apelativas e alarmantes, do ponto de vista ideológico. Ao se remontar ao feto utilizando o termo “bebê” e caracterizando os procedimentos de saúde utilizados para interromper a gestação afirmando que “*destrói o corpo do bebê e o arranca para fora do útero*”, “*o bebê é desmembrado e cortado, assim morre dentro do útero*” e “*com apenas 18 dias da concepção, o coração do bebê começa a bater e a pulsar o seu próprio sangue, e com 30 dias o cérebro do bebê já está formado, o efeito da prática sobre ele é óbvio: uma morte agonizante*”, o debate é tendenciado aos aspectos emocionais e psicológicos da mulher, não sendo o objetivo principal promover a prevenção da gravidez precoce, mas atacar dispositivos de saúde sexual e reprodutiva. Percebe-se, então, que

O uso de leis ou políticas criminais nessa questão conduz a fanatismos persecutórios amplos, pois mantém a saúde e os direitos reprodutivos em permanente estado de fricção moral por táticas de estigma à educação sexual, como acontece no Brasil com programas de promoção à abstinência sexual entre adolescentes, ou de intimidação médica com a denúncia de mulheres em emergências obstétricas (Diniz, 2022, *online*).

Todo esse contexto permite novamente ratificar o descolamento entre o Brasil contemporâneo e o movimento dos demais países da América Latina, além de demarcar o atual alinhamento e a subserviência nacional à posição política hegemônica dos Estados Unidos *trumpista*, comprometendo-se, não a garantir a manutenção e expansão dos direitos apregoados pela Carta Magna de 1988, mas a retomar questões que desafiam o princípio da laicidade estatal, mascaram e agudizam ainda mais as expressões da questão social, fortalecendo a visão punitiva que só afeta a mulher, o que desvela ainda mais os aspectos machistas e patriarcais reconfigurados na sociedade moderna.

Tudo isso provoca para os setores progressistas da sociedade a sensação de verdadeiro regresso à épocas sombrias de profunda retração das liberdades individuais e coletivas, especialmente quando analisadas à luz da questão de gênero. Desse modo, alerta-se que “Em tempos de negacionismo e perda

Joana Ribeiro que impediu a interrupção da gravidez de menina de 11 anos. Ver: <https://exame.com/brasil/damares-participou-de-tentativa-de-impedir-aborto-no-es-diz-jornal/> e <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2022/06/28/juiza-que-impediu-menina-de-aborto-apos-estupro-em-sc-nao-vai-participar-de-audiencia-do-ms-diz-defesa.ghtml>.

de direitos é mais que necessário que nós possamos lutar pelo direito das mulheres, para que possamos conquistar o território do nosso próprio corpo” (Pereira, 2021, *online*).

4 À GUIA DE CONCLUSÃO

Os esforços aqui empreendidos se deram no sentido de estabelecer o tensionamento pela ampliação\manutenção dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres no Brasil, sobretudo no que diz respeito à legalização e descriminalização do aborto, pauta atravessada pela opressão-dominação-exploração patriarcal e capitalista.

Utilizando-se dos corpos femininos para o fim único da reprodução, a tríplice patriarcado-capitalismo-religião se transmuta numa verdadeira máquina de manutenção da superexploração da força de trabalho e, especialmente, do controle objetivo e ideológico dos corpos e desejos das mulheres e pessoas que gestam, garantindo a perpetuação das mazelas características da questão social.

O balanço apresentado acerca da *onda verde* na América Latina em contraposição à realidade nacional e norte-americana, possibilita visualizar o longo percurso posto para a garantia da tão sonhada igualdade de gênero, além de demarcar a necessidade de superar a lógica de produção capitalista e a própria figura do Estado, tendo em vista a impossibilidade de superar a questão social e estabelecer a emancipação humana plena nos moldes da democracia burguesa.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª ed. v. 2. São Paulo: Cortez, 2011.

BONETI, L. **Políticas públicas por dentro** / Lindomar Boneti. - 1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo: Mercado de Letras, 2017. Libro digital, PDF. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Políticas_publicas_por_dentro.pdf. Acesso em agosto de 2022.

CAPELLA, A. C. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) **Políticas Públicas no Brasil**, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008, p. 87-122.

CERQUEIRA FILHO, G. **A questão social no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2012.

DINIZ, D. Onda verde do aborto na América Latina. **Gama Revista** [online]. 2022. Disponível em: <https://gamarevista.uol.com.br/semana/da-pra-comemorar-mulher/onda-verde-do-aborto-na-america-latina/>. Acesso em outubro de 2022.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 183–238, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175>. Acesso em: 18 out. 2022.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, ano 2, n.3, p. 9–32, jan./jun. 2001.

MARX, K. A lei geral da acumulação capitalista. O Capital. cap. XXIII. São Paulo: Boitempo, 2013 _____. Legislação fabril (cláusulas sanitárias e educacionais). Sua generalização na Inglaterra. In: _____. **O Capital**. v. I, cap. XIII, São Paulo: Boitempo, 2013.

MOREIRA, L. A. DIREITO E GÊNERO: A CONTRIBUIÇÃO FEMINISTA PARA A FORMAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO PROCESSO DE (RE) DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRO. **Gênero & Direito**, [S. l.], v. 5, n. 1, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ged/article/view/25010>. Acesso em outubro de 2022..

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez. 2011.

PEREIRA, S. M. A luta necessária e urgente pela legalização do aborto no Brasil. **Brasil de Fato** [online]. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/09/28/artigo-a-luta-necessaria-e-urgente-pela-legalizacao-do-aborto-no-brasil>. Acesso em setembro de 2022.

PIMENTEL, S.; VILLELA, W. Um pouco da história da luta feminista pela descriminalização do aborto no Brasil. **Cien. Culto.**, São Paulo, v. 64, n. 2, p. 20-21, 2012. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252012000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em agosto de 2022. <http://dx.doi.org/10.21800/S0009-67252012000200010>.

ROCHA, L. M. L. N. FEMINISMO, GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS: desafios para fortalecer a luta pela emancipação. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 20, p. 305–312, 2017. DOI: 10.18764/2178-2865.v20nEp313-322. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5982>. Acesso em setembro de 2022.

ROE x WADE: Direitos das Mulheres nos EUA. Direção: Ricki Stern e Anne Sundberg. Produção: Anne Sundberg. Documentário. **Netflix**. 2018. 1h39min. Disponível em: <https://www.netflix.com/br/title/80192834?s=a&trkid=13747225&t=cp&vlang=pt&clip=81031230>. Acesso em outubro de 2022.

SILVA, J. R. N. O. **UM (QUASE?) DIREITO AMEAÇADO**: percalços na efetivação do direito ao abortamento legal no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Trabalho de Conclusão de Curso (Residência Multiprofissional), Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2022.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. 2ª ed. São Paulo: Veras, 2014, p. 19-108.

VII

QUESTÃO SOCIAL E DIVERSIDADE DE GÊNERO: apontamentos para além
de uma sociabilidade capitalista

Bárbara Cristina Silva Pereira

1 INTRODUÇÃO

Os fenômenos que expressam a “questão social” e a “diversidade de gênero”, enquanto categorias sociais e históricas, são complexos, contraditórios e revelam sua relação com a dinâmica do capital. Objetiva-se, neste artigo, compreender a relação entre essas duas categorias e, a partir disso, traçar elementos que vislumbrem a superação da primeira e a garantia da existência plena da segunda. Tal disposição parte da defesa dessa concretização em uma sociabilidade para além da capitalista.

O sentimento de que o capitalismo é a única possibilidade de sistema econômico-político-social existente (ou, ainda, o mais avançado), e, por isso mesmo, impossível de ser superado, atravessa uma concepção de mundo elaborada sistematicamente. Essa “forma de enxergar a vida”, para utilizar termos simples, não existe por acaso. Considerando que é preciso desnaturalizar essa forma de sociedade, questiona-se: o que há por trás da negação violenta da diversidade de gênero, defendida sobretudo, mas não apenas, por seguimentos conservadores?

Parte-se da premissa que a recusa da diversidade de gênero e, com ela, o avanço da trans/travestifobia, se expressam enquanto manifestação da questão social. Aponta-se, pois, neste ensaio, que a defesa pela diversidade de gênero, enquanto um dos pressupostos da diversidade humana¹ em sua totalidade, torna-se um entrave para aqueles que defendem o modo de produção capitalista, em parte porque rompe com elementos fundamentais do patriarcalismo – o qual oferece subsídios ao capital. Assim, realiza-se uma tentativa de refletir sobre estes aspectos para além do âmbito moral e subjetivo.

Nesse sentido, utiliza-se como método de análise o materialismo histórico-dialético por entender a necessidade de uma abordagem radical sobre o tema, a qual possa “agarrar a coisa pela raiz” (Marx, 2010b, p. 151). Trata-se de uma tentativa de marchar na contramão não apenas de perspectivas reducionistas, mas também fragmentadas.

Inicialmente, realiza-se uma breve discussão sobre a questão social na era da mundialização e reestruturação produtiva do capital, a fim de situar o leitor no tempo ao qual os aspectos estudados serão privilegiados. É nesse contexto peculiar de transformação do capital, e conseqüentemente das

¹ Entende-se a materialidade da diversidade humana a partir do processo de ontologização do ser social, isto é, a partir do seu desenvolvimento e complexificação constantes, os quais proporcionam a emergência do indivíduo enquanto gênero humano. Esse processo está atrelado ao desenvolvimento das forças produtivas e da vida social como um todo, o que requer além de uma práxis social, o verdadeiro reconhecimento das capacidades e possibilidades de cada um. Não se trata, portanto, da “diversidade possível” instaurada nos marcos do capitalismo.

relações sociais, que o debate acerca da diversidade de gênero será, no segundo momento deste artigo, analisado. Por fim, aponta-se algumas considerações gerais sobre o esforço de exposição da temática.

2 A QUESTÃO SOCIAL NA ERA DA MUNDIALIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO CAPITAL

Toma-se como ponto de partida a concepção de “questão social” como “parte constitutiva das relações sociais capitalistas” (Iamamoto, 2001, p. 10), isto é, como elemento integrado e resultante do processo de acumulação do capital. Essa perspectiva teórica rejeita a autonomização do debate, no qual as expressões da questão social se explicariam em si mesmas, descoladas, portanto, “da existência material das condições de trabalho e [da] forma social pela qual realiza-se” (Iamamoto, 2001, p. 12).

Tratar sobre “questão social”², em tempos contínuos de negação da centralidade do trabalho e avanço do conservadorismo reacionário a nível global, certamente permanece um desafio. Considerando que é impossível analisar a questão social sem adentrar nas contradições do modo de produção capitalista, no mundo do trabalho e nos projetos societários em disputa, torna-se pertinente reforçar, primeiramente, que “[...] o trabalho é fundante do ser social, precisamente porque é de ser social que falamos quando falamos de humanidade (sociedade)” (Netto; Braz, 2007, p. 37).

O sistema capitalista, o qual pressupõe “uma concentração social de meios de produção e forças de trabalho” (Marx, 2017, p. 598), tem sua base estruturada na propriedade privada e na produção de mercadorias, sendo o lucro – alcançado através da exploração de uns pelos outros – fruto da apropriação de trabalho alheio.

Assim, na medida em que cresce a acumulação do capital, aumenta o contingente de uma superpopulação relativa ao trabalho³ e conseqüentemente o seu pauperismo. É nesta relação contraditória, própria das relações produtivas do capital, que é possível encontrar a raiz da questão social (Iamamoto, 2001).

Nessa direção, não é politicamente neutra a defesa de que o trabalho, ou, ainda, as classes sociais e mais precisamente a classe trabalhadora, perderam relevância no chamado cenário pós-moderno. De acordo com tal tese, fadados – o trabalho e as classes sociais – ao desaparecimento, também se dissolveria o processo de luta de classes e suas possibilidades de transformação da história.

² A questão social, emergente no contexto de avanço político da classe trabalhadora, reside na contraditória apropriação privada de uma produção que é, na sociedade capitalista, eminentemente coletiva. Não diz respeito somente às desigualdades econômicas, mas também políticas, sociais e culturais (Iamamoto, 2001).

³ Marx, em *O Capital* (Livro I), explica que ao vender sua força de trabalho no mercado formal, o proletariado encontra-se em situação ativa. No entanto, tal condição é inconstante e sua grande maioria é composta por uma superpopulação relativa, a qual pode ser classificada em flutuante, latente e estagnada (Marx, 2011). Nesse contexto, a superpopulação relativa representa uma necessidade do capital na medida em que esta é fundamental para sua acumulação.

Os defensores dessa premissa eternizam a natureza do capitalismo e negam o papel revolucionário do proletariado (Prieb, 2000).

No entanto, conforme Antunes (2006, p. 160), uma vez que “[...] o capital não pode eliminar o trabalho vivo do processo de mercadorias, sejam elas materiais ou imateriais”, este, além de incrementar o trabalho morto, por meio do maquinário técnico-científico, aumenta “[...] a produtividade do trabalho de modo a intensificar as formas de extração do sobretrabalho em tempo cada vez mais reduzido”.

Em outras palavras, o que se observa é, na verdade, uma intensificação da exploração e degradação da força de trabalho, seja através do processo intelectual-informacional e técnico-científico, seja através do crescimento da massa de trabalhadores excedentes – como resultado do aumento da transformação de trabalho vivo em trabalho morto. Essa realidade, porém, não elimina a teoria do valor-trabalho, visto que é por meio do trabalho, no seu sentido amplo, e da extração da mais-valia, que as bases dessa transformação se assentam.

Portanto, ao invés da substituição do trabalho pela ciência, ou ainda a substituição da produção de valores pela esfera comunicacional, da substituição da produção pela informação, o que se pode presenciar no mundo contemporâneo é uma maior inter-relação, uma maior interpenetração entre as atividades produtivas e as improdutivas, entre as atividades fabris e de serviços, entre atividades laborativas e as atividades de concepção, que se expandem no contexto da reestruturação produtiva do capital (Antunes, 2006, p. 163).

Não é à toa que tais concepções ganhem força no período neoliberal e na era da mundialização do capital. Afinal, conforme lembra Marx (2017, p. 141), no livro III *d'O Capital*, a produção capitalista não é apenas “uma dissipadora de seres humanos, de trabalho vivo, uma dissipadora de carne e sangue, mas também [uma dissipadora] de nervos e cérebro”. Além de penetrar suas entranhas nas relações de produção, necessita também de máquinas do pensamento.

Não é, pois, suficiente criar apenas novas relações de trabalho, é preciso criar um novo trabalhador. Isso significa dizer um modo único e aparentemente “natural” de pensar, o qual seja fragmentado, egoísta, competitivo e individualista. Essa forma dominante de pensar esconde a centralidade da luta de classes, assim como mascara a exploração a qual a classe trabalhadora é submetida.

Nessa perspectiva, sobre o contexto da mundialização do capital, Chesnais (1996) aponta que este é resultado de dois movimentos distintos: do período relativamente confortável de acumulação capitalista, permitido pelos chamados “30 Anos Gloriosos”; e das políticas de liberalização, privatização e desregulamentação dos direitos conquistados nessa época, especialmente sob o comando dos governos neoliberais de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, na década de 1980.

Mészáros (2011, p. 111) considera que a conformação de um capital “globalizado” representa, na verdade, “[...] o desenvolvimento necessário de um sistema internacional de dominação e subordinação”. Em outros termos, uma “tendência que emana da natureza do capital desde o seu início”. Assim, sob o desígnio da mundialização e da reestruturação produtiva, o sistema capitalista, na tentativa de camuflar ou amenizar sua “[...] incapacidade de cumprir suas funções de controle como condição de existência e legitimação” (Mészáros, 2011, p. 30), complexifica sua forma de acumulação, modificando, conseqüentemente, nuances das relações sociais de produção.

Nesse contexto sofisticado de transformações no mundo do trabalho, alinhado ao processo de alienação e reificação das suas formas, a questão social ganha novos rumos. Mais do que nunca, as disputas entre projetos societários distintos se acirram e o aspecto moralizante-religioso ganha força novamente.

Assim, as reflexões apontadas até aqui reforçam que não há que se falar em “nova questão social” (Netto, 2001) ou, ainda, em “fim da era do trabalho”, pois, como observado, as bases que configuram o modo de produção e reprodução do capital continuam as mesmas. Ora, se a luta e as desigualdades entre as classes permanecem não apenas perceptíveis, mas se intensificam, é preciso reconhecer que a questão social continua viva. No entanto, é impossível negar que novas manifestações surjam. Mais do que isso, o modo capitalista de pensar (Martins, 1982) é atualizado a fim de acompanhar as reconfigurações e refuncionalizações das formas de opressão na era da mundialização e da reestruturação produtiva capitalistas.

3 DIVERSIDADE DE GÊNERO NA SOCIABILIDADE CAPITALISTA: uma ameaça ao modo capitalista-patriarcal de pensar?

A diversidade de gênero⁴, enquanto pauta política e campo de estudo, permite abranger identidades de gênero trans, as quais existem para além do binômio homem e mulher cisgêneros. Para Letícia Nascimento (2021), mulher travesti e professora doutora da Universidade Federal do Piauí – UFPI, o termo trans contempla transexuais, mulheres transgêneras, travestis, homens transgêneros e transmasculines e pessoas não binárias. Utilizaremos também, neste ensaio, o termo população T⁵ para

⁴ Cabe destacar que diversidade de gênero e diversidade sexual são aspectos diferentes, ainda que imbricados em lógicas semelhantes de opressão. Diversidade de gênero diz respeito às identidades de gênero dos sujeitos, numa lógica que ultrapasse o determinismo biológico, ao passo que a diversidade sexual está ligada às várias orientações sexuais existentes, para além da normatividade heterossexual.

⁵ Utiliza-se o termo população T para fazer menção às pessoas transgênero, transexuais, travestis e não-binárias. A transgeneridade caracteriza-se quando uma pessoa não se identifica com o gênero que lhe foi designado no momento do nascimento, ou seja, sua identidade de gênero difere daquela imposta. A identidade travesti é uma identidade feminina,

fazer menção ao conjunto das pessoas que não se identificam com o gênero que lhes foi designado ao nascer.

Posto isso, para melhor relacionar as temáticas propostas nessa discussão, torna-se oportuno analisar a compreensão de Martins (1982, p. 9) sobre o modo de pensar capitalista:

O modo capitalista de pensar, enquanto modo de produção das ideias, marca tanto o senso comum como o conhecimento científico. Define a produção das diferentes modalidades de ideias necessárias à produção das mercadorias nas condições da exploração capitalista, da coisificação das relações sociais e da desumanização do homem. Não se refere estritamente ao modo como pensa o capitalista, mas ao modo de pensar necessário à reprodução do capitalismo, à reelaboração das suas bases de sustentação – ideológicas e sociais.

Para o autor, essa concepção de mundo inverte o sentido das coisas. Não reflete, por conseguinte, a essência dos fenômenos. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que esconde o que está por trás da realidade, também revela uma aparência distorcida. É preciso não somente chegar à essência dos fenômenos, como também entender por quais motivos a realidade se apresenta da forma imediata que o faz.

Primeiro, defende-se que a conformação de uma sociedade pautada na *rejeição* violenta da diversidade de gênero se insere em um modo específico de pensar e de produzir, cuja dominação não pertence à classe trabalhadora. Segundo, na sociedade capitalista atual, essa *aversão* não acontece à toa e seus resultados se expressam em violências e violações para diversos sujeitos – explorados, dominados e oprimidos. A negação da diversidade de gênero, e, nesse sentido, da existência da população T, se revela enquanto manifestação da questão social?

Inicialmente, para compreender a relação entre questão social e diversidade de gênero na sociedade capitalista, torna-se essencial perceber que o enfrentamento às variadas formas de opressão ganha ainda mais sentido quando alinhando à luta anticapitalista. Isso porque a maximização dos componentes da exploração capitalista se dá também pelos processos de opressão socioeconômica, incorporados à divisão sexual e racial do trabalho.

Logo, a discussão aqui proposta não pode ser interpretada de maneira isolada, pois suas revelações estão conectadas à estrutura das classes sociais, ao patriarcado e ao racismo, como um verdadeiro *nó* (Saffioti, 1976). Dessa maneira, entende-se que “[...] não há, de um lado, a dominação patriarcal e, de outro, a exploração capitalista” (Saffioti, 2004, p. 130). Dito de outra forma, ambas confluem e convergem em um determinado modo de produzir e reproduzir da sociedade.

com peso político, emaranhada historicamente à luta e à resistência latino-americana. Já a população não-binária refere-se ao conjunto de pessoas que não se identificam unicamente com o gênero feminino ou masculino ou com nenhum deles. Dessa forma, o termo população T, apesar de não ser consenso (assim como qualquer terminologia em disputa), tem sido utilizado por alguns movimentos sociais LGBTI+ e canais midiáticos. É um termo “guarda-chuva” que contribui para a exposição da temática. Sua utilização não pretende, no entanto, se apresentar como a única disponível ou, ainda, esgotar as reflexões por trás do campo discursivo.

Sabe-se que o patriarcado⁶, ao exercer controle sobre o corpo, a sexualidade e a subjetividade das mulheres cis e trans, também atinge a população LGBTI+ (Cisne; Santos, 2018). Isso ocorre mediante a imposição, rígida e binária, de um único modo de ser feminino e masculino, com destaque para a desvalorização deste primeiro. Qualquer expressão, própria das diferenças humanas e, portanto, da diversidade de gênero, que caminhe na contramão dessa realidade, é vista como ameaça. Nisso consiste, em partes, o modo capitalista-patriarcal de pensar.

Para Marinho e Almeida (2019), a inferiorização social dos corpos trans e travestis surge como necessidade estrutural do capitalismo contemporâneo. A distribuição da força de trabalho no modo de produção capitalista é essencialmente mediada pelas relações de gênero e de raça, logo,

Sejam esses corpos fortemente explorados pelo signo da produtividade, sejam amontoados na massa da força de trabalho sobrando, na informalidade, ou, invisíveis nas fileiras do exército industrial de reserva (como aqueles que estão na base da *pirâmide social das transdiversidades*), eles conformarão o todo complexo de acumulação e realização de capital (Marinho; Almeida, 2019, p. 130, grifo dos autores).

Desse modo, ao colocar em xeque a suposta relação direta e inevitável entre gênero e genitália, a população T foge das normas reguladas pelo binarismo de gênero⁷ e enfraquece uma lógica ideológica que oferece subsídios ao capital: o patriarcado.

Nessa linha de pensamento, fica evidente que o processo de acumulação efetivado pela divisão sexual⁸ (e racial) do trabalho é também ameaçado, haja vista que a compreensão da diversidade de gênero não apenas desnaturaliza o que é considerado “feminino” ou “masculino”, mas também impacta na distribuição da força de trabalho. Logo,

[...] *as chamadas identidades de sexo/gênero também promovem mediações na estruturação dessa divisão sexual do trabalho*. Assim é que travestis e trans, por exemplo, são aceitas em determinadas profissões. Notemos que todas as “transgressões” vão associar-se a profissões também consideradas femininas, socialmente desvalorizadas (Cisne; Santos, 2018, p. 66, grifo nosso).

Marinho (2018, p. 607-608) nos ajuda a entender melhor o que se denomina aqui como modo capitalista-patriarcal de pensar ao destacar que as travestis e as mulheres trans, rompendo com as normas de gênero na sociabilidade capitalista, “[...] afrontam a ordem patriarcal ao rejeitarem o papel

⁶ O patriarcado, conforme Saffioti (1987), não se resume apenas a um regime de dominação, guiado pela ideologia machista, é também um sistema de exploração. Em outras palavras, o patriarcado “[...] inscreve uma estrutura de poder e dominação masculina, subordinando o feminino, e, por extensão, as identidades que irrompem as fronteiras de gênero” (Marinho; Almeida, 2019, p. 117), ultrapassando o campo político e ideológico e submergindo no plano econômico.

⁷ O binarismo de gênero é marcado pela biologização e naturalização da relação entre homem-pênis e mulher-vagina. A cisnormatividade reconhece apenas a existência de pessoas não-trans, invalidando aqueles que ousem se expressar de maneira diferente. Da mesma forma, a heteronormatividade compreende a heterossexualidade como única forma de orientação sexual possível.

⁸ Forma de divisão do trabalho social mediada pela relação desigual de poder entre mulheres e homens, na qual atribui-se às primeiras atividades do âmbito privado ou reprodutivo (tidas como inferiores) e aos últimos atividades concernentes ao espaço público ou de produção (consideradas de maior valor social) (Hirata; Kergoat, 2007).

da dominação-exploração masculina originalmente a elas reservado (quando ao nascer, assignadas como homem)”. Nessa direção, “sem legitimidade social na ordem patriarcal de gênero para esta vivência, são lidas como aquelas que ferem a honra masculina, já que alguém que nasceu com a genitália masculina tem um falo a zelar e não pode estar associado ao que é inferior” (Marinho, 2018, p. 608).

Da mesma forma, essa “traição” ao “destino patriarcal de gênero”, no caso particular de homens trans e pessoas transmasculinas, se materializa na ousadia transgressora de afirmar que corpos lidos como femininos existam de forma diferente daquela dominante, própria da ideologia patriarcal (Marinho, 2018). Assim, tais pessoas quebram “[...] as correntes dos binarismos de gênero, mas também afrontam o patriarcado, pois mostram à categoria social homem que não há um único modo de sê-lo, seja anatomicamente, corporalmente e/ou socialmente” (Marinho, 2018, p. 608).

A negação da diversidade de gênero e, por sua vez, da população T em toda a sua existência, culminam em situações concretas de opressão, expressas por meio da trans/travestifobia. Observa-se isso no fato de a expectativa média de vida de uma pessoa trans no Brasil ser de apenas 35 anos (Benevides, 2022). Tal condição de extrema desigualdade se apresenta enquanto manifestação da questão social na medida em que contribui para a superexploração do trabalho, a banalização da vida e a permanência dos sujeitos em condições marginalizadas, favorecendo seu extermínio (Rocon; Sodré; Duarte, 2018). É de suma importância compreender que tais desigualdades são históricas, inscritas no tempo e espaço, de modo a desnaturalizar as relações de poder construídas social e culturalmente.

Ademais, ainda que não tenha sido a criadora das relações patriarcais, a sociedade capitalista certamente ressignificou e fez uso próprio do processo de exploração das mulheres pelos homens. Nesse cenário, elaborou o modo como as pessoas se identificam em relação ao seu gênero, ao mesmo tempo em que restringiu manifestações contrárias às normativas binárias e cisgêneras como forma de manutenção das suas relações de exploração e dominação. Acreditamos que:

Só a articulação das *lutas antiopressivas* [...], contra as desiguais relações de poder, com *as lutas contra a exploração* [...], em torno das relações de produção, conduz a um processo de superação das formas opressivas e de desigualdade particulares, no caminho de superação da ordem social capitalista. Assim, por um lado, ***as lutas antiopressivas precisam ser também lutas anticapitalistas***. Por seu turno, e em idêntico sentido, ***as lutas de classes também precisam incorporar as lutas antiopressivas*** (Montaño, 2021, p. 358, grifos do autor).

Dito isso, ignorar os fundamentos da sociabilidade do capital é relegar os fenômenos observados na realidade concreta à sua aparência. A persistência e inclusive agudização da trans/travestifobia apontam para uma problemática profunda e dinâmica, a qual somente será cessada

no movimento de verdadeira emancipação *política e humana*⁹. Lembra-se que o processo de desvendar e compreender a realidade concreta exige perceber a diversidade humana não apenas como elemento fundamental da vida dos indivíduos a partir de suas singularidades, mas como categoria histórica e coletiva, capaz de fortalecer o projeto político-emancipatório da classe trabalhadora.

Portanto, compreender que há uma relação entre a estrutura do modo de (re)produção capitalista e a negação da diversidade de gênero significa entender, sobretudo, seu aspecto contraditório. Isso porque a população T, ao mesmo tempo em que representa uma ameaça – dado que sua existência rompe com pressupostos das relações patriarcais e fragiliza perspectivas cisheteronormativas –, também permanece como peça importante na lógica de acumulação capitalista enquanto fração de trabalho excedente, mais barata e precarizada. É assim que o modo de produção capitalista “lança mão da tradição para justificar a marginalização efetiva ou potencial de certos setores da população”, utilizando-se da “inferiorização social baseada no gênero [para] compor a atualização da sociedade competitiva” (Marinho; Almeida, 2019, p. 131).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção social e sua apropriação privada, as quais culminam nas desigualdades evidenciadas pela questão social na cena contemporânea, impedem à classe trabalhadora o usufruto dos resultados gerados pelo desenvolvimento das forças produtivas e da vida social. Como consequência, observa-se a negação de tudo aquilo que é produzido material e espiritualmente. A criatividade humana é abandonada, extirpada, dilacerada, inviabilizada. Tarefa mais que complicada, portanto, falar em diversidade no modo capitalista de viver.

Somente o reconhecimento da diversidade humana e de suas distintas possibilidades e capacidades, enquanto base ontológica do ser social e de sua complexificação na sociedade, poderá, verdadeiramente, garantir a concretização de um corpo social múltiplo e emancipado em suas diferenças. A diversidade de gênero, na sociabilidade capitalista pautada na propriedade privada e na lógica de mercado, desemboca na isonomia formal e nas limitações da emancipação política. Benéficos ao regime do capital, torna-se pouco provável que este supere o patriarcalismo, o binarismo de gênero e a cisheteronormatividade. É necessário, assim, um movimento de reflexão e transformação não apenas das condições materiais de vida, mas de suas formas de concebê-las.

⁹ Para Marx (2010a), a emancipação política diz respeito à redução do homem à sociedade burguesa, à mero cidadão, indivíduo egoísta e pessoa moral. É a emancipação no plano jurídico e político, no campo do Estado capitalista. Por sua vez, a emancipação humana está atrelada à superação da sociedade capitalista e sua forma de Estado; é atingida quando a classe trabalhadora, por meio de suas forças próprias, se reúne novamente com os resultados de sua produção; pressupõe, assim, uma sociedade pautada na eliminação de toda forma de exploração, dominação e opressão.

Observou-se que a negação violenta da diversidade de gênero, no âmbito da sociedade capitalista, faz parte de um projeto social, político e econômico que aprisiona os indivíduos em modos de ser e de pensar benéficos à sua própria conservação. Em diversos momentos da história recente, não por acaso, questionamentos acerca da existência das classes sociais e da centralidade do trabalho estiveram atreladas a tentativas de incorporar parcialmente, seja no âmbito político ou social, lutas identitárias.

Tais tentativas, muitas delas válidas, tem demonstrado a impossibilidade de problematizar a reprodução do sexismo, do racismo e da LGBTfobia sem compreender o cerne das relações sociais capitalistas. Mais uma vez, lembra-se que não há que se falar em diversidade humana no mundo dominado pela lógica capitalista.

Salienta-se que a superação do modo de produção capitalista é condição necessária para o fim da questão social, assim como para os vislumbres de uma sociedade verdadeiramente pautada na diversidade de gênero. Compreender a essência dos fenômenos por trás da trans/travestifobia, por exemplo, é apenas um dos primeiros passos no combate a um arsenal ideológico dominante que se reinventa a todo momento a fim de garantir a existência de uma estrutura perversa de exploração.

Não se intentou, nestas breves páginas, oferecer relações simples de causa e consequência entre as categorias analisadas, sobretudo porque as contradições apresentadas, complexas e multifatoriais, não permitem tal simplificação. Tratou-se, isso sim, de evidenciar os pormenores por trás da rejeição à diversidade de gênero na sociabilidade capitalista e como esta relaciona-se à questão social, a fim de que se construa possibilidades reais de enfrentamento à trans/travestifobia. Por fim, enquanto necessidade histórica, é preciso ultrapassar as perspectivas que tratam a diversidade de gênero somente pelo campo da cultura, como se esta estivesse desconectada da luta pela emancipação humana.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2006.

BENEVIDES, Bruna. **Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2021.** Brasília: Distrito Drag, ANTRA, 2022.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CISNE, Mirla; SANTOS, Silvana Mara Morais dos. **Feminismo, diversidade sexual e Serviço Social.** Cortez Editora, 2018.

- do trabalho. **Cadernos de Pesquisa [online]**, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/cCztcWVvvtWGDvFqRmdsBWQ/?format=pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2023.
- HIRATA, Helena. KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual
- IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis**, ano. 2, n. 3, jan./jul. Brasília: ABEPSS, 2001.
- MARINHO, Silvana. Diversidade de gênero na sociabilidade capitalista patriarcal: as identidades trans em perspectiva. **Revista Katálysis**, v. 21, p. 602-610, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/DkGR4J9yWnXpBRwjpBpMd6r/?format=html&lang=pt>>. Acesso em: 4 mai. 2023.
- MARINHO, Silvana; ALMEIDA, Guilherme. Trabalho contemporâneo e pessoas trans: considerações sobre a inferiorização social dos corpos trans como necessidade estrutural do capitalismo. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 22, n. 1, 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/57888>>. Acesso em: 24 mai. 2023.
- MARTINS, José de Souza. **Sobre o modo capitalista de pensar**. São Paulo: Editora Hucitec, 1982.
- MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Boitempo Editorial, 2010b.
- MARX, Karl. **O Capital** [Livro I. O processo de produção do capital]. Boitempo Editorial, 2011.
- MARX, Karl. **O Capital** [Livro III. O processo global da produção capitalista]. Boitempo Editorial, 2017.
- MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010a.
- MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MONTAÑO, Carlos. **“Identidade” e classe social: uma análise crítica para a articulação das lutas de classes e antiopressivas**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2021.
- NASCIMENTO, Letícia Carolina Pereira do. **Transfeminismo**. São Paulo: Jandaíra, 2021.
- NETTO, José Paulo. Cinco notas à propósito da “questão social”. In: **Temporalis**, ano. 2, n. 3, jan./jul. Brasília: ABEPSS, 2001.
- NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007.
- PRIEB, Sérgio. A tese do fim da centralidade do trabalho: mitos e realidades. **Economia e Desenvolvimento**, nº 12, nov./2000. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/3391/1905>>. Acesso em: 23 mar. 2023.
- ROCON, Pablo Cardozo; SODRÉ, Francis; DUARTE, Marco José de Oliveira. Questões para o trabalho profissional do assistente social no processo transexualizador. **Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 523-533, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rk/v21n3/1982-0259-rk-21-03-00523.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2023.

SAFFIOTI, Heleieth. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade.** Petrópolis: Vozes, 1976.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado, violência.** São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

SAFFIOTI, Heleieth. **O poder do macho.** São Paulo: Moderna, 1987.

VIII

TRABALHO E DESIGUALDADES DE GÊNERO: assédio como expressão da
violência cotidiana

Karoline Parrião Rodrigues

1 INTRODUÇÃO

Propõe-se algumas reflexões acerca do assédio nas relações de trabalho, considerado também como uma expressão da violência de gênero na atualidade, visto que é a reconfiguração da violência no e pelo trabalho. Faz-se necessário esclarecer que o presente artigo é parte integrante da pesquisa, em fase de finalização, para construção de dissertação de mestrado vinculada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFMA, cujo objeto de estudo versa sobre o assédio nas relações de trabalho das mulheres no Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Maranhão - IFMA. Portanto, não se pretende expor resultados conclusivos neste texto. Entretanto, as elaborações aqui contidas são parte da caminhada teórico-investigativa até o momento.

Concordando com diversos/as autores/as de inspiração marxistas, o trabalho é categoria central na vida humana, sem a qual não seria possível a sociabilidade dos sujeitos históricos. Entretanto, a perversidade do trabalho na sociedade capitalista oprime e obriga os seres humanos à luta pela sobrevivência, onde, significativas transformações do trabalho provocam impactos em todas as esferas da vida humana, ganhando ênfase a reestruturação produtiva e acumulação flexível que norteiam e degradam a gestão do trabalho tanto na esfera privada, como na pública, desde as últimas décadas do sec. XX, com implicações substanciais nas relações de trabalho.

Compreende-se que as desigualdades de gênero, fortemente representadas pela divisão sexual do trabalho – que separa e hierarquiza os papéis e funções sociais com base no gênero, de acordo com Kergoat (2009), aliadas à precarização e reconfiguração das relações de trabalho na lógica neoliberal contribuem para a ocorrência do assédio no e pelo trabalho. Trata-se de uma violência praticada independente do grau de hierarquia, que provoca um ambiente de trabalho hostil e intimidatório, além de implicações por vezes irreversíveis não só para a vítima, mas também para a sociedade e o Estado.

Considerando que a cultura machista do patriarcado, ainda latente nos dias atuais, provoca diversas formas de violência nos mais variados espaços de vivência humana, tanto privados, quanto públicos, onde a figura masculina ainda se sobrepõe, faz-se necessário o recorte de gênero quando da análise do assédio nas relações de trabalho.

2 DESIGUALDADES DE GÊNERO E TRABALHO

Compreende-se neste estudo a categoria gênero como resultado de construções sociais, nas quais são delimitados padrões e representações simbólicas de comportamento e vivências atribuídas

ao masculino e ao feminino, impostas pela maioria das sociedades. Conforme aponta Saffioti (2004, p. 116), “[...] *gênero* diz respeito às representações do masculino e do feminino, a imagens construídas pela sociedade a propósito do masculino e do feminino, estando estas inter-relacionadas”. Assim, resta imprescindível analisar as questões de gênero de forma ampla, ultrapassando a dicotomia biológica entre o ser homem e o ser mulher, pois tais fatores biológicos são insuficientes para caracterizar as diferenças entre mulheres e homens, como também entre as próprias mulheres e os próprios homens, devendo ser considerada toda complexidade que as constitui.

Acerca das relações de gênero na sociedade atual, Vannuchi (2010, p. 62) explicita que “[...] são hierarquizadas, verticalizadas, de cunho androcêntrico, e elas não podem ser pensadas a partir da redutora perspectiva de binarismos, de dualidades, de tradicionais dicotomias que confrontam mulheres e homens.” Assim, historicamente as referidas construções sociais dão corpo às desigualdades de gênero, posto que a imposição de padrões e dualidade entre homens e mulheres subjugam o feminino em favor do masculino, conforme ratifica o pensamento de Scott (1995):

[...] o termo "gênero" torna-se uma forma de indicar "construções culturais" - a criação inteiramente social de ideias sobre os papéis adequados aos homens e às mulheres. Trata-se de uma forma de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas de homens e de mulheres (Scott, 1995, p. 75).

Desse modo, foram – e ainda são – construídas relações desiguais em que o poder do masculino faz-se dominante, representando fortemente o sistema patriarcal, base da formação social, política e econômica brasileira, construídas à base do colonialismo e escravidão. Coelho et. al (2014, p. 473 e 474) iluminam a compreensão sobre o patriarcado caracterizando-o “[...] como uma organização política, econômica, religiosa e social que tem por pressuposto a ideia da autoridade e liderança masculina, orientado pelo modelo tradicional do domínio dos homens sobre as mulheres”. O referido sistema de dominação masculina possibilitou que fosse naturalizada a inferioridade e subalternidade feminina em todos os âmbitos de suas vidas.

Adota-se nestas reflexões a compreensão de que, para pensar as desigualdades de gênero, é necessário, também, analisar o trabalho na sociedade capitalista, visto que a mulher, historicamente, ocupa espaço fundamental na alimentação dos sistemas econômicos, seja no âmbito do trabalho reprodutivo (atividades domésticas e de cuidado, por exemplo) ou no produtivo, ambos alicerçados pela divisão sexual do trabalho, conforme reforçam as elucidações abaixo de Ricardo Antunes:

[...] as relações entre gênero e classe nos permitem constatar que, no universo do mundo produtivo e reprodutivo, vivenciamos também a efetivação de uma construção social sexuada, na qual os homens e as mulheres que trabalham são, desde a infância e a escola, diferentemente qualificados e capacitados para o ingresso no mercado de trabalho. E o capitalismo tem sabido apropriar-se desigualmente dessa divisão sexual do trabalho (Antunes, 2009, p. 109).

Acrescenta-se ainda as contribuições de Amossé (2019), ao analisar estatísticas de estudos europeus sobre gênero, pois conclui que o trabalho é central na persistência das desigualdades de gênero, afirmando que “[...] os progressos observados na escola e, às vezes, na esfera doméstica visivelmente não foram suficientes para modificar em profundidade os fatores de gênero do funcionamento da economia, que continuam a determinar os papéis sociais das mulheres e dos homens” (Amossé, 2019, p. 45).

Aliado a esse pensamento, estudos marxianos revelam que o trabalho possui centralidade na vida humana pois, além de ser inerente ao ser social (Lukács, 2013), é intrínseco aos seres humanos, na medida em que realizam diversas atividades para satisfazer necessidades relacionadas à sua sobrevivência, mas também à sua socialização, pois, parafraseando Antunes (2006), é no ato de produção e reprodução da vida humana que o trabalho se realiza. “É a partir do trabalho, em sua cotidianidade, que o homem torna-se ser social, distinguindo-se de todas as formas não humanas” (Antunes, 2006, p. 123), explana o autor.

Outrossim, é pertinente destacar que, especialmente após a Revolução Industrial, houve um significativo aumento da inserção da mulher no mundo do trabalho assalariado/ produtivo, momento em que nitidamente as relações hierárquicas entre homens e mulheres ultrapassaram o âmbito familiar e doméstico, sendo claramente reproduzidas no trabalho. As expressões de tais desigualdades e opressões com base no gênero persistem na atualidade e são materializadas sob diversos aspectos, tais como: inferioridade salarial, precarização dos vínculos e garantias trabalhistas, menores oportunidades de qualificação profissional e escolarização, menor quantidade de vagas de emprego formal, dificuldades em alcançar cargos de chefia, entre outros. Com base nisso, retomamos as elaborações de Vannuchi (2010) que exprime:

E, em sendo as relações de gênero transversais, perpassam todos os espaços sociais, todas as instâncias da existência humana; podem ser observadas no universo doméstico e no profissional, e respondem pelo sexismo presente nas construções simbólicas, nas representações sociais. Tais simbolismos e representações gerados pelas relações de gênero, as reproduzem, uma vez que incidem sobre o processo de construção das identidades de gênero. Logo, apresentam-se imbricadas as ordens material e simbólica de dominação (Vannuchi, 2010, p. 65).

Destarte, as desigualdades de gênero presentes nos mais diversos espaços de vivência humana adentram o mundo do trabalho sob a forma de divisão sexual do trabalho, moldada histórica e socialmente em favor dos homens, podendo ser caracterizada, segundo Kergoat (2009, p. 67), pela “[...] designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticos, religiosos, militares etc.)” A explanação da autora versa ainda sobre o que considera como princípios organizadores da divisão sexual do trabalho, embasados na lógica patriarcal já mencionada,

são eles: “[...] o da separação (existem trabalhos de homens e outros de mulheres) e o da hierarquização (um trabalho de homem ‘vale’ mais do que um de mulher)” (Kergoat, 2009, p. 67).

Não obstante os relevantes apontamentos teóricos acima, um levantamento recente do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo – SEMESP¹, publicado em março de 2020, demonstra em números as desigualdades de gênero no Brasil relativas ao trabalho. Os dados sinalizam que, embora as mulheres com ensino superior completo sejam maioria em relação aos homens (8,52 milhões de mulheres e 6,93 milhões de homens) no mercado de trabalho brasileiro entre janeiro a dezembro de 2019, essa diferença não se mantém quando da relação salarial, conforme informação a seguir:

No Brasil, a média salarial dos admitidos com ensino superior completo é de R\$ 4.640 para homens e de R\$ 3.287 para as mulheres, uma diferença de 41% a menos nos salários do sexo feminino. O levantamento também mostra pouca variação dos salários médios no sexo feminino. Enquanto os homens avançam após os 30 anos de idade, as mulheres têm pouca evolução salarial ao longo da carreira, independente da faixa etária (SEMESP, 2020, *online*).

Importa ainda evidenciar o impacto das desigualdades de gênero no trabalho da população LGBTI+, pois, conforme apontam os dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais - ANTRA, estima-se “que apenas 4% da população Trans feminina se encontra em empregos formais, com possibilidade de promoção e progressão de carreira” e cerca de 6% realizam atividades informais ou estão em subempregos. Entretanto, o alerta principal da ANTRA é para o fato grave de que “90% da população de Travestis e Mulheres Transexuais utilizam a prostituição como fonte de renda”, considerada como “fonte de renda compulsória” diante da ausência de outras possibilidades – trabalho realizado geralmente nas ruas, expondo e vitimando-as a violências físicas, psicológicas, materiais e até mesmo com a morte (Benevides; Nogueira, 2020, p. 31).

Sabe-se que os dados são apenas indicativos de uma realidade historicamente perversa, no entanto, reforçam sobremaneira as inúmeras armadilhas contidas nas persistentes desigualdades de gênero que permeiam as relações sociais e precisam constantemente ser enfrentadas e combatidas, compreendendo que constituem a gama de desigualdades estruturais da sociedade capitalista, que perpassam a intersecção entre as questões de gênero, raça/ etnia e classe.

Para além das relações de poder com base no gênero que assolam as relações de trabalho, somam-se ainda as reconfigurações do trabalho como estratégias de acumulação capitalista, especialmente a partir da implementação do projeto neoliberal que, entre outros aspectos, flexibilizou e precarizou o trabalho de forma generalizada, possuindo destaque: o sucateamento dos sistemas de proteção social; a flexibilização das relações de trabalho; a ameaça constante aos direitos trabalhistas;

¹ Dados retirados do site: <https://www.semesp.org.br/noticias/levantamento-semesp-desigualdade-genero-mercado-de-trabalho/>, em janeiro de 2021.

o gerencialismo (maior controle do tempo, eficiência, produção, sistema de recompensa e punição, etc), inclusive em setores públicos; maior incentivo ao individualismo e competitividade; responsabilização do indivíduo (merecimento); redução do trabalho formal e ampliação do informal; enfraquecimento dos laços de solidariedade etc. Sob essa ótica, o trabalho passou a gerar sofrimento e adoecimento físico e mental, apresentando-se como solo fértil para a ocorrência do assédio, visto que esse “[...] fenômeno vem se configurando como estratégia do capital para acentuar o processo de dominação do trabalho, a partir das situações de violência que atingem a alma e o corpo do/a trabalhador/a, provocando doenças físicas e psíquicas” (Silva, 2014, p. 44).

Trata-se aqui da violência perversa no cotidiano, corroborando com Marrie-France Hirigoyen (2002), precursora nos estudos de tal categoria. O assédio nas relações de trabalho é considerado neste estudo como violação dos direitos humanos, estratégia de dominação, exploração e opressão da força de trabalho, sendo acentuado pela reestruturação das relações de trabalho contemporâneas, que afetam diariamente trabalhadores/as dos setores privado e público, fortemente atravessadas pelas questões de gênero. Com isso, não se objetiva desresponsabilizar o indivíduo que assedia, entretanto, parte-se da premissa de que o assédio é uma demanda da coletividade, estimulado e alimentado por um sistema econômico, social e político por ele beneficiado, portanto, deve ser enfrentado de forma tanto individual quanto coletiva.

3 VIOLÊNCIA DE GÊNERO – “ASSÉDIO NOSSO DE CADA DIA”

Sufrimento e opressão no mundo do trabalho não se constituem como novidade. De todo modo, cabe-nos acompanhar as estratégias atualizadas de acumulação, exploração e dominação do sistema econômico em curso, no qual o assédio é parte integrante e, ao mesmo tempo, resultante. Em se tratando do contexto brasileiro, concorda-se com Dionísio (2010) ao afirmar que a matriz do problema assédio

[...] pode encontrar explicação histórica em nosso passado colonialista, escravagista, individualista e patrimonialista. Não podemos negar que a visão autoritária e dominial herdada do passado influencia até os tempos atuais a perspectiva empresarial, segundo a qual o empregado seria propriedade da empresa (Dionísio, 2010, p. 31).

Soma-se a isso a exposição de motivos inicial deste texto, que justifica o recorte de gênero, para reforçar a necessidade de analisar as relações de trabalho, sob a luz das desigualdades de gênero, considerando as mais variadas formas de discriminação, inferiorização, opressão, exploração, subalternização, violência e segregação tradicionais e históricas implementadas pelo sistema patriarcal.

Em importante levantamento realizado em 2020, a 3ª edição da pesquisa Visível e Invisível – a vitimização de mulheres no Brasil, identificou que 4,3 milhões (6,3%) de mulheres sofreram

violência física no referido ano, significando que “[...] a cada minuto, 8 mulheres apanharam no Brasil durante a pandemia do novo coronavírus” (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021, p. 11). O documento revela também que “[...] 37,9% das brasileiras foram vítimas de algum tipo de assédio sexual nos últimos 12 meses, o que equivale a 26,5 milhões de mulheres”, dessas, “[...] 8,9 milhões (12,8%) receberam cantadas ou comentários desrespeitosos no ambiente de trabalho e 5,5 milhões de mulheres (7,9%) foram assediadas em transportes público, como ônibus, metrô ou trem”, sendo necessário destacar que 72,8% dos autores das agressões registradas na pesquisa são conhecidos das vítimas (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021, p. 13).

Acrescenta-se a esse contexto, o ranking desastroso do Brasil, que permanece em 1º lugar do mundo, há dez anos, sendo o país que mais assassina pessoas trans, favorecendo com que 99% das pessoas LGBTI+ pesquisadas pela ANTRA se sintam inseguras neste país. A associação considera que, do mesmo modo “como o capitalismo, o racismo e o machismo, essa violência tem dinamizado suas formas de perpetuar o poder que autoriza quem manuseia essas ferramentas de opressão e de violência sobre os corpos que são matáveis”, estando em constante atualização de seus mecanismos. (Benevides; Nogueira, 2020, p. 7-9).

Os alarmantes dados apresentados, mais uma vez ilustrativos, sinalizam o quão inseguro encontra-se o corpo feminino, cercado por relações de hierarquia, poder, opressão e dominação, herança do patriarcado latente na História pretérita e presente. Sob essa perspectiva, Suely Almeida (2005), analisando a violência de gênero enquanto violação de direitos humanos, conclui:

1) trata-se de fenômeno presidido por uma mesma lógica – a patriarcal – dinamizada pelas relações de gênero, que se expressam com suas particularidades em distintos contextos históricos, e que são potencializadas pelas relações de classe e étnico-raciais; 2) é um problema estrutural, atravessado por dimensões políticas, econômicas, culturais e geracionais; 3) as múltiplas expressões da violência de gênero estão intimamente relacionadas, o que significa dizer que, se não forem enfrentadas as suas determinações, a tendência é que o fenômeno se reproduza de forma ampliada e renovada; 4) em consequência, a violência de gênero não está restrita ao espaço intrafamiliar nem a relações interpessoais e é, sem dúvida, uma violação dos direitos humanos [...] (Almeida, 2005, p. 05).

Do exposto, infere-se que essa violência, em sua maioria, silenciada, é legitimada por esse sistema que naturaliza as relações assimétricas de gênero, ultrapassando o âmbito familiar e se instaurando nos espaços públicos como o ambiente de trabalho, deixando marcas expressivas. Queiroz, Diniz e Melo (2011, p. 5) explicam que a inserção das mulheres no mercado de trabalho formal intensificou o relacionamento de homens e mulheres na esfera produtiva, fato que “[...] tem desencadeado diversas formas de violência, a exemplo do assédio sexual e assédio moral, tendo na maioria dos casos as mulheres como vítimas, aspectos que intensificam a divisão sexual do trabalho e trazem sérias implicações para a vida deste segmento.”

Fundamentada na estudiosa Marrie-France Hirigoyen, Patrícia Figueredo (2012, p. 25) que investigou o assédio moral contra mulheres em organizações privadas, demonstra as consequências desse tipo de violência considerando os âmbitos individual, organizacional e social, com destaque para: desenvolvimento de transtornos mentais (depressão, ansiedade, transtornos alimentares e comportamentos autodestrutivos), comprometimento da saúde física, isolamento social, queda na produtividade e no rendimento não somente da vítima, mas também da equipe, relacionamento conflitivo entre o grupo de trabalho, falhas no processo de comunicação institucional, afastamento das vítimas por motivo de doença e até demissão com ônus para o órgão/ empresa, aumento das taxas de desemprego, assim como das aposentadorias precoces, maior dependência de políticas públicas, acirramento das desigualdades sociais e consequente fortalecimento do sistema de produção/reprodução capitalista.

Busca-se como referência para colaborar com a compreensão sobre o assédio, Freitas, Heloani e Barreto (2008, p. 37), estudiosos/as brasileiros/as de grande destaque nos estudos e debates sobre o tema, que asseguram:

O assédio moral é uma conduta abusiva, intencional, frequente e repetida, que ocorre no ambiente de trabalho e que visa diminuir, humilhar, vexar, constranger, desqualificar e demolir psiquicamente um indivíduo ou um grupo, degradando as suas condições de trabalho, atingindo a sua dignidade e colocando em risco a sua integridade pessoal e profissional.

Por sua vez, o Ministério do Trabalho e Emprego (2010, p.11) esclarece que “[...] o assédio moral e sexual no trabalho caracteriza-se pela exposição dos [as] trabalhadores [as] a situações humilhantes e constrangedoras, repetitivas e prolongadas durante a jornada de trabalho e relativas ao exercício de suas funções.” Trata-se de uma violência que ocorre independente do grau de hierarquia, podendo ser procedente de chefias, de colegas, ou mesmo do/a subordinado/a à chefia, visando principalmente constranger, humilhar, obter vantagens pessoais, desestabilizar e/ ou desqualificar determinada trabalhadora.

Diferentemente do assédio moral – que, apesar das jurisprudências e alguns dispositivos legais, não possui legislação federal específica, desde 2001, através da Lei nº 10.224, a legislação brasileira reconheceu o assédio sexual no trabalho como crime. Desse modo, o art. 216-A foi incluído no Código Penal Brasileiro, que determina, acerca do assédio sexual: “Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função”, possuindo como penalidade, a detenção de um a 2 dois anos.

Concernente a essa categoria de assédio, Carme Alemany (2009, p. 26) a designa como condutas de natureza sexual, expressas de forma física, verbal ou não, que são “[...] propostas ou

impostas a pessoas contra a sua vontade, [...] e que acarretam um ataque à sua dignidade. A maior parte desses comportamentos é dirigida contra as mulheres e constitui uma expressão do poder dos homens sobre elas.” Em argumentação semelhante, Margarida Barreto (2006), pioneira no estudo sobre assédio no Brasil, define o assédio sexual como mais uma forma de violência no mundo do trabalho contra as mulheres, afirmando que tal fato encontra-se presente nas relações hierárquicas assimétricas de poder e, acrescenta:

[...] Incomoda as mulheres, interfere nas relações entre os pares, degrada as condições de trabalho e é considerado vexatório por elas, criando um ambiente hostil e de intimidação. Segundo o relato das trabalhadoras, o assédio sexual se manifesta em contato físico indesejável, insinuações e piadas grosseiras, comentários jocosos e burlescos, ameaças, fofocas, maledicências, ironias e exibição de material pornográfico associados a promessas de promoção profissional (Barreto, 2006, p. 138).

Os estudos de Marie-France Hirigoyen, realizados principalmente na França, chamam atenção para dois aspectos importantes para este trabalho. A pesquisadora identificou que as mulheres representaram 70% do total de pessoas que se declararam vítimas de assédio moral e discorre sobre a desigualdade de gênero que delinea esse percentual concluindo que as mulheres são mais frequentemente vítimas do assédio, “como também são assediadas de forma diferente dos homens: as conotações machistas ou sexistas estão muitas vezes presentes” (Hirigoyen, 2011, p. 99 e 100). Outro aspecto de destaque em suas pesquisas encontra-se na particularidade da ocorrência do assédio no setor público. Nesse sentido, a autora afirma:

No setor público, o assédio moral pode durar anos, pois, em princípio, as pessoas são protegidas e não podem ser demitidas, a não ser devido a uma falta muito grave. Por esta razão, os métodos de assédio são, neste caso, mais perniciosos e produzem resultados dramáticos sobre a saúde, bem como sobre a personalidade das vítimas (Hirigoyen, 2011, p. 124).

Tais reflexões sinalizam para a gravidade que a prática do assédio – moral e sexual – representa para a sociedade, visto que simboliza as mais perversas práticas de dominação, exploração e opressão, sendo urgente ser analisado e enfrentado a partir do recorte de gênero. Retomando Barreto (2006), acredita-se que o assédio é uma forma atualizada de violência nos espaços de trabalho, ocorrida cotidianamente no mundo inteiro e gerando “grande tensão psicológica, angústia, medo de ficar sozinha no posto de trabalho, sentimento de culpa e autovigilância acentuada. Desarmoniza as emoções e provoca danos físicos e mentais, constituindo-se em fator de risco à saúde nas organizações de trabalho” (Barreto, 2006, p. 140).

Concordando com Almeida (2005),

O desafio é enfrentar esse problema multifacetado e multideterminado em um país com um dos maiores índices de desigualdades do mundo, com uma baixa cultura de direitos humanos, com acentuada banalização e naturalização de processos institucionais de violência, cujos

efeitos incidem desigualmente sobre o conjunto da sociedade brasileira, e com a cultura da impunidade ainda muito forte (Almeida, 2005, p. 06).

4 CONCLUSÃO

Mediante o exposto, é notório que a herança do patriarcado alicerça as desigualdades de gênero e provoca formas diversificadas de violência e encarceramento do ser feminino, nas suas mais variadas identidades, subjetividades e diversidade. A luta contra a objetificação, opressão, discriminação, exploração, inferiorização e segregações diversas é uma constante no cotidiano da sociedade, especialmente das mulheres, que, concomitantemente a tal sexismo, precisa lutar por condições objetivas de vida que proporcione algo além da sua sobrevivência física.

Considera-se que as desigualdades de gênero, fruto do machismo estrutural e enraizado na sociedade atual, são alimentadas pela divisão sexual do trabalho, visto que é por meio do trabalho produtivo e reprodutivo que as relações sociais se realizam. Dessa forma, as relações hierárquicas de gênero, somadas à precarização e reconfiguração das relações de trabalho possibilitam a prática do assédio como violência no e pelo trabalho, vitimando em sua maioria as mulheres, fato que torna indispensável o recorte de gênero.

O assédio se apresenta como reconfiguração da violência no e pelo trabalho, sendo adotado como estratégia de gestão capitalista/ neoliberal na perspectiva de ampliar a acumulação e exploração de trabalhadores/as, ao passo que fragiliza e enfraquece os laços de solidariedade da classe trabalhadora, pois provoca nocividade às relações e ambientes de trabalho, no intuito mesmo de despolitizar e desmobilizar a organização coletiva, favorecendo assim a super exploração do trabalho e o individualismo/ isolamento de trabalhadores/as.

Por essa razão, ousou sugerir que o assédio no e pelo trabalho possui duas dimensões: uma individual, pois decorre da tomada de decisão pessoal; e, ao mesmo tempo, uma dimensão socioeconômica, visto que é impulsionado pelas relações de poder e estratégias econômicas intrínsecas ao capitalismo, estando ambas explicitamente atravessadas pelas desigualdades de gênero. Portanto, sendo o assédio uma violência que possui motivações e orientações de cunho social, político e econômico, torna-se imprescindível compreendê-lo, divulgá-lo e enfrentá-lo, possibilitando: a) que o caráter individualizante e o silêncio que o cercam sejam rompidos; e b) o despertar de trabalhadores/as enquanto pares, sujeitos do mesmo processo histórico de alienação, exploração e apropriação do trabalho pelo capital.

Da mesma maneira, é urgente romper com as amarras da forte herança patriarcal que aprisiona o ser feminino na sua complexidade de relações e dimensões, pois a persistência e o acirramento das desigualdades de gênero, raça/ etnia e classe dividem e desmobilizam a classe trabalhadora,

fortalecendo, assim, os processos de exploração, dominação, opressão e acumulação do sistema capitalista.

REFERÊNCIAS

- ALEMANY, C. Assédio sexual. In: Hirata, H. et al. (Orgs.). **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo, SP: UNESP, 2009.
- ALMEIDA, S. S. Violência de gênero como uma violação dos direitos humanos: a situação brasileira. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2005, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2005. p. 1-8.
- AMOSSÉ, T. As estatísticas nos estudos de gênero: um instrumento revelador? In: Maruani, Margaret, (Org.). **Trabalho, logo existo: perspectivas feministas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2009.
- BENEVIDES, B. G.; NOGUEIRA, S. N. B. (orgs.). **Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2019**. São Paulo: Expressão Popular/ANTRA/IBTE, 2020. Disponível em: <https://antrabrazil.files.wordpress.com/2020/01/dossic3aa-dos-assassinatos-e-da-violc3aancia-contra-pessoas-trans-em-2019.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. **LEI FEDERAL Nº 10.224, DE 15 DE MAIO DE 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110224.htm. Acesso em: jan. 2020.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego: **Cartilha: Assédio moral e sexual no trabalho**. Brasília: MTE, ASCOM, 2010a.
- COELHO, V. P., et al. Reflexões sobre a violência: poder e dominação nas relações sociais de sexo. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís: EDUFMA, v. 18, n. 2, p. 471-479, jul./dez. 2014.
- DIONÍSIO, S. D. Violência no trabalho: assédio moral e sexual. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, SP, n. 37, p. 29-40, jul./dez. 2010.
- FIGUEREDO, P. M. **Assédio moral contra mulheres nas organizações**. São Paulo: Cortez, 2012.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 3 ed. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021
- HIRIGOYEN, M.F. **Assédio moral: a violência perversa do cotidiano**. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- HIRIGOYEN, M.F. **Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral**. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: Hirata, H. et al. (Orgs.). **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo, SP: UNESP, 2009.

QUEIROZ, F. M.; DINIZ, M. I; MELO, A. M. A Violência no mundo do trabalho: o assédio moral e sexual na vida das mulheres. 2011. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís, **Anais [...]**. 2011. Disponível em:

http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/A_VIOLENCIA_NO_MUNDO_DO_TRABALHO_O_ASSEDIADO_MORAL_E_SEXUAL_NA_VIDA_DAS_MULHERES.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

SAFIOTTI, H. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**. 20 (2), p.71-99, jul./dez.1995.

SILVA, O. D. **Assédio moral nas relações de trabalho do/a assistente social**: uma questão emergente. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo, 2014.

VANNUCHI, M. L. A construção das identidades de gênero. **Caderno Espaço Feminino**. Uberlândia – MG. v. 23, n. 1/2, p. 61-77, 2010.

IX

O FEMINISMO NEGRO COMO SUJEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: a importância do feminismo negro na luta das mulheres negras

Bruna Mayara Moura de Andrade

1 INTRODUÇÃO

Analisar a realidade da mulher negra configura uma tarefa complexa. Tarefa essa que por muitos anos esteve limitada a aspectos que apenas consideravam suas questões de raça ou gênero de forma separada. Desse modo, por muitos anos a mulher negra esteve apagada dos movimentos feminista e negro. Como resultado disso, a agenda política desses movimentos, pouco teve a ver com suas reais demandas.

A opressão experimentada pelas mulheres negras se dá de forma muito particular, tendo em vista que as questões de raça, classe e gênero afetam diretamente a suas condições de vida material, influenciando os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais. Essas questões colocam-se, no seu dia a dia, através de diversas formas de discriminação e manifestando-se através dos sistemas e instituições do Estado, que perpetuam a desigualdade de raça e de gênero.

Essa desigualdade resulta em dificuldade no acesso às políticas públicas, como educação, moradia, serviços de saúde e emprego, com a ocupação dessas mulheres em empregos precários e baixos salários. Da mesma forma, constrói-se estereótipos e preconceitos de gênero, além da sexualização das mulheres negras na cultura brasileira, que afetam a autoestima e a construção de sua identidade.

A partir disso, o que se coloca como objetivo desse trabalho, é destacar a particularidade da mulher negra e a importância que o movimento feminista negro tem nos avanços das pautas políticas dessas mulheres. Por meio de uma revisão bibliográfica, inicia-se fazendo um resgate sobre a condição da mulher negra na sociedade brasileira e, diante disso, analisar sua invisibilização nos movimentos sociais. Apontando, finalmente, a importância do feminismo negro nesse processo.

2 A MULHER NEGRA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

O patriarcado formou a base da estrutura social brasileira, e, associado ao racismo, foi fundamental para estabelecer o “lugar social” de homens e mulheres negros. A experiência vivida por esses indivíduos, desde o navio negreiro, foi repleta de abusos físicos e psicológicos. Entretanto, é necessário destacar que a confluência do sexismo e racismo, contribuiu para intensificar a experiência da mulher negra escravizada.

Após serem retirados à força de seu continente, homens e mulheres negros eram transportados a bordo de navios de mercadoria, espremidos em compartimentos minúsculos, sem ventilação, sem

higiene adequada e com alimentação restrita. Essas experiências traumáticas se configuraram como os primeiros passos de um processo de doutrinação, para transformar o ser humano africano livre em escravo (Hooks, 2019).

Por ser transformada pelo homem branco escravizador em cozinheira e ama de leite, a mulher negra foi submetida de forma ainda mais intensa às torturas, na perspectiva de que ela adotasse uma postura passiva, dócil e amável, pois trabalharia diretamente com a família dos senhores. Dessa forma, “[...] era crucial que ela fosse tão aterrorizada a ponto de se submeter passivamente à vontade do senhor, da senhora e das crianças brancas” (Hooks, 2019, p. 44).

Na sociedade escravocrata e patriarcal, disseminava-se a ideologia da feminilidade, que “[...] enfatizava o papel das mulheres como mães protetoras, parceiras e donas de casa amáveis” (Davis, 2016). Ainda sob essa perspectiva, as mulheres eram seres frágeis, que deveriam ser protegidas. Entretanto, essa visão não se aplicava às mulheres negras.

Hooks (2019) aponta que no século XIX houve uma mudança de mentalidade dos homens brancos estadunidenses, no qual o distanciamento do fundamentalismo cristão transformou o modo de percepção das mulheres brancas. Desse modo, essas mulheres, antes consideradas sedutoras e pecadoras, passaram a ser vistas como virtuosas, desprovidas de desejos sexuais e inocentes. Dessa forma, a mulher ideal era descrita como

[...] uma esposa submissa cuja razão de ser era amar, honrar, obedecer e ocasionalmente entreter o marido, criar os filhos dele e administrar o lar dele. Fisicamente fraca e “concebida para ocupações menos laboriosas”, ela dependia de proteção masculina. A fim de assegurar essa proteção, ela era dotada de uma capacidade de “criar um feitiço mágico” para qualquer homem das proximidades. Era tímida e modesta, bonita e graciosa [...] Parte do seu charme está em sua inocência [...] (Scott, 1830-1930 *apud* Hooks, 2019, p. 86).

Davis (2016) aponta a chegada do século XX como um momento que marcou a junção ideológica do racismo com o sexismo de uma maneira inédita, colocando assim em evidência o desejo pela manutenção da supremacia branca e da supremacia masculina. Nesse mesmo ínterim, a ideia de que as minorias étnicas eram bárbaras e a mulher como figura maternal ganhou ainda mais força, abrindo espaço para uma campanha eugenista e sexista.

Entretanto, é importante destacar que ao passo que a mulher branca se transformou em sinônimo de pureza, a exploração sexual da mulher negra cresceu de forma massiva, alimentada pela ideia de que eram devassas sexuais por natureza.

A escravidão desumanizou a mulher negra, pois, “[...] como escravas, essas mulheres tinham todos os outros aspectos de sua existência ofuscados pelo trabalho compulsório” (Davis, 2016, p. 17). Eram desprovidas de gênero, concebidas essencialmente como unidades de trabalho lucrativas (Davis,

2016). A escravidão e a formação patriarcal da sociedade desempenharam papel fundamental na concepção da mulher negra no imaginário social, de modo que suprimiam a sua condição de mulher.

Por conta do nível de exploração ao qual eram submetidas diariamente, as mulheres negras escravizadas adquiriram características que eram consideradas tabus pela ideologia da feminilidade do século XIX (Davis, 2016), já que não havia, de forma geral, uma divisão do trabalho da mulher e do homem escravizados. Davis (2016) aponta que, embora uma parte dessas mulheres negras trabalhassem no ambiente doméstico, grande parte delas trabalhavam nas lavouras, sendo cobrada a mesma força e produtividade relativas ao trabalho do homem escravizado. Desta forma, é natural que essas mulheres não correspondessem às expectativas patriarcais do que seria considerado ser mulher.

A ex-escravizada Sojourner Truth, única mulher negra presente na Convenção de Mulheres em Akron, Ohio (1851) no seu discurso intitulado “Não sou eu uma mulher?” questionou a concepção de feminilidade

Arei a terra, plantei, enchi os celeiros, e nenhum homem podia se igualar a mim! Não sou eu uma mulher? Eu podia trabalhar tanto e comer tanto quanto um homem – quando eu conseguia comida – e aguentava o chicote da mesma forma! Não sou eu uma mulher? Dei à Luz treze crianças e vi a maioria ser vendida como escrava e, quando chorei em meu sofrimento de mãe, ninguém, exceto Jesus, me ouviu! Não sou eu uma mulher? (Stanton; Anthony et al., p. 19 apud Davis, 2016, p. 71).

Ao pôr em questão a ideologia da feminilidade, Sojourner Truth também expôs o viés de classe e o racismo presente no movimento de mulheres (Davis, 2016). Por meio do seu discurso poderoso, Sojourner Truth foi capaz de transmitir os anseios das mulheres negras, que resistiam diariamente não só à opressão racista, mas também à dominação sexista. Com os discursos e a presença constante em convenções realizadas, Sojourner era um lembrete constante de que as mulheres negras não eram menos mulheres que as mulheres brancas (Davis, 2016).

Como destaca Davis (2016), nem todas as mulheres eram brancas ou desfrutavam do conforto material da classe média e da burguesia. Como escravas, as mulheres negras trabalhavam e eram açoitadas da mesma forma que o homem negro escravizado, porém, sua particularidade reside no fato de que os seus corpos eram violados constantemente pelo estupro. Configurando uma situação particular, pois

As mulheres negras eram mulheres de fato, mas suas vivências durante a escravidão – trabalho pesado ao lado de seus companheiros, igualdade no interior da família, resistência, açoitamento e estupro – as encorajavam a desenvolver certos traços de personalidade que as diferenciavam da maioria das mulheres brancas (Davis, 2016, p. 39).

Nesse ponto, faz-se necessário romper com a visão romantizada que trata a exploração sexual de mulheres escravizadas (tanto negras como indígenas) como um mero processo natural de miscigenação, no qual os homens brancos acabavam se apaixonando pela escravizada. Quando, na

realidade, como aponta Davis (2016, p. 36), “[...] o estupro era uma arma de dominação, uma arma de repressão, cujo objetivo oculto era aniquilar o desejo das escravas de resistir e, nesse processo, desmoralizar seus companheiros”. A autora refuta essa romantização ao apontar que

[...] dificilmente havia uma base para ‘prazer, afeto e amor’ quando os homens brancos, por sua posição econômica, tinham acesso ilimitado ao corpo das mulheres negras. Era enquanto opressores – ou, no caso dos que não possuíam escravos, enquanto agentes de dominação – que os homens brancos se aproximavam do corpo delas (Davis, 2016, p. 38).

A mulher escravizada vivia com constante medo e vigilância da iminente possibilidade de que fosse violentada sexualmente, pois a exploração sexual dessas mulheres era legitimada socialmente e o objetivo do estupro era colocar a mulher escravizada em absoluta submissão e obediência à ordem social vigente (Hooks, 2019). Portanto, quando não se submetiam por livre vontade às investidas dos senhores ou de seus capatazes, eram violentadas e punidas, como forma de demonstração de poder, já que recusar a investida do proprietário é desafiar o sistema (Hooks, 2019).

É justamente nesse aspecto que reside a peculiaridade da experiência da mulher negra escravizada, que de forma cruel teve seu corpo objetificado, colocando-a à mercê de seu proprietário branco, o que reverbera até os dias de hoje no imaginário social, no qual a mulher negra continua sendo sexualizada e objetificada.

Posto isto, destaca-se a necessidade de romper com a ideologia da feminilidade, que além de perpetuar uma cultura patriarcal e sexista, também retira da mulher negra a sua condição de mulher, por não atender às características idealizadas pela sociedade. Além disso, é importante salientar a importância do debate sobre as especificidades da experiência da mulher negra escravizada, de forma a não subestimar o impacto da interseccionalidade das opressões vivenciadas.

3 A INVISIBILIZAÇÃO DA MULHER NEGRA NOS MOVIMENTOS FEMINISTA E NEGRO

Diante do exposto, coloca-se em evidência que a mulher negra está em um lugar social muito particular, o que significa que experimenta, de modo geral, vivências bem diferentes das mulheres brancas e dos homens negros. Sendo assim, torna-se necessário questionar até que ponto a agenda política do movimento feminista é eficaz no trato das opressões de mulheres não brancas. Da mesma forma, questiona-se o Movimento Negro, ao tratar sobre as questões de raça.

Carneiro (2003) destaca que o movimento de mulheres do Brasil é um dos mais respeitados do mundo, sendo referência fundamental em certos temas relacionados às mulheres no plano internacional. A autora destaca a potência deste movimento ao salientar que cerca de 80% de suas

propostas foram contempladas na Constituição de 1988, mudando de forma radical o status jurídico das mulheres no Brasil.

A partir disso, Carneiro (2003) destaca a necessidade de combater as diversas formas de opressão e a urgência em incluir no movimento feminista contemporâneo a pauta da raça, ressaltando que o feminismo esteve, durante muito tempo, prisioneiro da visão universalizante das mulheres, o que acarretou na incapacidade de reconhecer as peculiaridades presentes no universo feminino e no silenciamento de qualquer mulher que não fosse a mulher branca burguesa.

Nesse mesmo sentido, Davis (2016) destaca o modo como as opressões estão interligadas de forma sistemática e aponta a dificuldade que o movimento de mulheres do século XIX teve de integrar a sua consciência antiescravagista à análise que faziam da opressão das mulheres.

A dificuldade que a sociedade, de forma geral, tem de fazer uma análise interseccional acaba invisibilizando as mulheres negras, de forma que constantemente nega o seu lugar de fala, silenciando-as. Como aponta Crenshaw (1990),

As mulheres não-brancas estão diferentemente situadas nos mundos econômico, social e político. Quando os esforços de reforma empreendidos em nome das mulheres negligenciam esse fato, as mulheres não-brancas têm menos probabilidade de ter suas necessidades atendidas do que as mulheres que são racialmente privilegiadas (Crenshaw, 1990, p. 1250).

Davis (2016) aponta a falta de uma análise interseccional ainda no embrionário movimento das mulheres, exemplificando a Declaração de Seneca Falls, documento baseado na Declaração de Independência dos Estados Unidos, que

Tratava-se do resultado teórico de anos de contestações inseguras e muitas vezes silenciosas, voltadas a uma condição política, social, doméstica e religiosa, que era contraditória, frustrante e claramente opressiva para as mulheres da burguesia e das classes médias emergentes (Davis, 2016, p. 64).

A autora ressalta que a Declaração ignorou a situação das mulheres brancas da classe trabalhadora, assim como a condição das mulheres negras, levando em consideração, portanto, apenas a condição feminina da classe à qual as autoras pertenciam (Davis, 2016). Enquanto o foco da Declaração de Seneca Falls era a instituição do matrimônio e seus efeitos prejudiciais às mulheres, as mulheres operárias eram expostas a jornadas extremamente longas e condições de trabalho desumanas. Considerando isso, Davis (2016) evidencia que as mulheres trabalhadoras experimentam e desafiam a supremacia masculina de modo particular. E que, por mais que nos anos 1840, essas mulheres fossem líderes da militância operária nos Estados Unidos, o seu pioneirismo foi ignorado pelo movimento de mulheres que surgia.

Em se tratando das mulheres negras, Davis (2016) aponta que não havia nenhuma na audiência da Convenção, e que os documentos não faziam nenhuma espécie de menção a elas, apesar de que no Sul, elas resistiam à escravidão, e no Norte lutavam contra o racismo (Davis, 2016).

O que Davis (2016) evidencia é o racismo presente no movimento pelos direitos das mulheres, assim como a falta de críticas ao sistema econômico capitalista. Aponta, dessa forma, como uma falha dessas líderes o não reconhecimento da relação entre as opressões, pois elas “[...] não suspeitavam que a escravização da população negra do sul, a exploração econômica da mão de obra do norte e a pressão social das mulheres estivessem relacionadas de forma sistemática” (Davis, 2006, p. 75).

Ainda nessa perspectiva, Hooks (2019) relata a dificuldade das mulheres negras nesse momento, pois elas não se sentiam representadas pelas ativistas brancas e tampouco pelos homens negros que clamavam pelo sufrágio; desse modo,

As mulheres negras foram colocadas entre a cruz e espada; apoiar o sufrágio das mulheres significaria que elas estavam se aliando às mulheres brancas ativistas que revelaram publicamente seu racismo, mas apoiar apenas o sufrágio dos homens negros era endossar uma ordem social patriarcal que não daria a elas qualquer voz política (Hooks, 2019, p. 21).

Assim, mais uma vez a mulher negra é silenciada pela intersecção das opressões que a aflige. Com isso, muitas ativistas negras apontaram o perigo do cruzamento dessas opressões, visto que conceder o voto apenas para o homem negro, reforçaria o sistema patriarcal, e colocaria as mulheres negras em uma posição de subserviência, sendo submetidas ao desejo do homem negro e sem a possibilidade de voz política. Apesar disso, não poderiam também desconsiderar o racismo presente nos discursos das líderes brancas que se posicionavam contra o sufrágio do homem negro. A partir disso, Sojourner destacou em um de seus discursos que “[...] tanto a opressão sexista quanto a opressão racial eram uma ameaça real à liberdade da mulher negra” (Hooks, 2019, p. 22).

Cumprir destacar, também, à luz do que foi exposto por Hooks (2019), o sexismo presente no movimento pelos direitos civis nos anos 1950, quando homens e mulheres negros se uniram para lutar por equidade racial. Ela destaca que as mulheres negras não receberam o devido reconhecimento pela luta e que em nenhum momento a estrutura patriarcal foi questionada (Hooks, 2019). Ao contrário, os ativistas reforçaram os estereótipos misóginos, limitando a participação das mulheres negras à posição de subserviência, cumprindo papéis com padrões sexistas, colocando-as para atender “[...] às necessidades do lar e gerar guerreiros para a revolução” (Hooks, 2019, p. 23). Dessa forma, a mulher negra foi colocada à margem desse movimento, tornando irrelevante as opressões que sofria. Assim, um movimento que deveria significar sua libertação e emancipação, acabou se tornando mais uma ferramenta de exclusão.

As mulheres negras não se veem representadas na mulheridade retratada no movimento feminista, ao passo que também não se enxergam no movimento negro, como um grupo à parte. Como afirma Hooks (2019, p. 27), “[...] quando falam de pessoas negras, o foco tende a ser homens negros; e quando falam de mulheres, o foco tende a ser mulheres brancas”. Percebe-se, dessa forma, que a inclusão de demandas das mulheres negras nos movimentos sociais dos quais faz parte, é uma luta constante.

4 A IMPORTÂNCIA DE ENEGRECER O FEMINISMO

Levando em consideração o que foi exposto até o momento, destaca-se a necessidade de uma vertente que leve em conta as particularidades das diferentes categorias de mulheres, para que se construa uma agenda política que obtenha sucesso na superação das opressões. Posto isso, destaca-se a importância de uma análise interseccional no trato das formas de combate às opressões que afetam as mulheres negras.

Sendo assim, Carneiro (2003) expressa a importância de enegrecer o feminismo, que seria

[...] a expressão que vimos utilizando para designar a trajetória das mulheres negras no interior do movimento feminista brasileiro. Buscamos assinalar, com ela, a identidade branca e ocidental da formulação clássica feminista, de um lado; e de outro, revelar a insuficiência teórica e prática política para integrar as diferentes expressões do feminino construídos em sociedades multirraciais e pluriculturais. Com essas iniciativas, pôde-se engendrar uma agenda específica que combateu, simultaneamente, as desigualdades de gênero e intragênero; afirmamos e visibilizamos uma perspectiva feminista negra que emerge da condição específica do ser mulher, negra e, em geral, pobre, delineamos, por fim, o papel que essa perspectiva tem na luta anti-racista no Brasil (Carneiro, 2003, p. 118).

Mulheres negras possuem demandas específicas, por conta do inter cruzamento das suas diversas formas de opressão (raça, classe, gênero, etc). Desse modo, necessitam de uma perspectiva que vá além da questão de gênero, que é o que vinha ocorrendo nos movimentos das mulheres. Ao enegrecer o feminismo, torna-se possível ampliar a concepção do que significa ser mulher, mais especificamente, o que significa ser mulher negra. Consoante a isso, também coloca-se a necessidade de incluir o elemento de gênero na agenda dos movimentos negros.

A partir disso, a agenda política de combate à discriminação de raça e de gênero se torna mais efetiva, e por consequência, torna-se palpável a elaboração de políticas públicas que de fato alcancem esse público.

Mostra-se, assim, a importância que o feminismo negro assume, na luta pelos direitos de mulheres negras, colocando em evidência suas pautas políticas. A percepção da invisibilidade das mulheres negras dentro dos movimentos sociais levou à organização dessas mulheres, que reivindicam

o seu reconhecimento enquanto sujeito político e do seu ativismo dentro dos movimentos dos quais faziam parte.

Um exemplo que podemos destacar é da Lélia Gonzalez, que retratou o sexismo presente no Movimento Negro, apontando que

Todas nós, sem jamais termos nos distanciado do movimento negro, continuamos a discutir as nossas questões específicas junto aos nossos companheiros, que muitas das vezes nos tentavam excluir dos níveis de decisões, delegando tarefas mais “femininas”. Desnecessário dizer que o MN não deixava (e nem deixou ainda) de reproduzir práticas originárias mistas, sobretudo no que diz respeito ao sexismo (Ratts; Rios, 2014 *apud* Gonzalez, 1985, p. 100).

Com isso em mente, surgiu a necessidade de articular um grupo que fosse independente do movimento negro, o Nzinga Coletivo de Mulheres, do qual Lélia foi a primeira coordenadora, e tinha como objetivo trabalhar com mulheres negras de baixa renda (Ratts; Rios, 2014). O coletivo alcançou o que muitos movimentos desejavam, mas não conseguiam: se aproximar das camadas menos favorecidas da sociedade, visto que

[...] a experiência do Nzinga alcançou algo singular: de um lado, formou-se um agrupamento político de mulheres de diferentes posições sociais (moradoras do morro e de bairro de classe média, trabalhadoras manuais com baixa escolaridade e mulheres universitárias); de outro, reuniram-se experiências diversas de formação associativa (mulheres oriundas do movimento feminista, do movimento negro e dos movimentos de bairro e de favelas etc.) (Ratts; Rios, 2014)

O Coletivo foi, então, de fundamental importância, pois articulou as categorias de raça, classe e gênero, ao aglutinar mulheres negras das mais diversas camadas sociais. Dessa forma, Lélia deu voz a essas mulheres, e denunciou o racismo presente no movimento de mulheres e o sexismo presente no movimento negro, colocando em evidência a particularidade da mulher negra.

5 CONCLUSÃO

As experiências das mulheres negras não podem e não devem ser analisadas separadamente sobre o olhar da discriminação racial, de gênero ou de classe, visto que elas não são vivenciadas de forma separadas no cotidiano, mas sim sobrepostas. É necessário destacar que essas mulheres estão inseridas numa sociedade racista e patriarcal, o que a coloca na base da pirâmide socioeconômica, vindo abaixo da mulher branca, do homem negro e do homem branco (Toledo, 2005).

No cotidiano, essas mulheres não vivenciam essas opressões uma de cada vez, por isso os movimentos antirracista e feminista não podem ser separados, assim como as demandas não devem ser hierarquizadas. Raça, gênero e classe não podem, de maneira alguma, serem vistas como questões mutuamente excludentes. É de suma importância compreender, que todas essas questões são fatores

que contribuem para acarretar desigualdades, e abstrai-los da análise faz com que as opressões não sejam superadas de forma plena. A interseccionalidade se manifesta como uma possibilidade de superação dessa invisibilidade que os grupos marginalizados experimentam, pois, “[...] oferece uma oportunidade de fazermos com que todas as nossas políticas e práticas sejam, efetivamente, inclusivas e produtivas” (Crenshaw, 2004, p. 16), reconfigurando as ações dos movimentos sociais e da sociedade de modo geral.

Ao compreender as políticas públicas a partir do conceito de Farah, “[...] como um curso ou ação do Estado orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses” (2004, p. 47), percebe-se de forma ainda mais evidente a importância do Feminismo Negro enquanto sujeito das políticas públicas. Tendo em vista que esse movimento apresenta para o Estado e para a sociedade as demandas desse público.

Tendo em vista o que foi exposto, aponta-se como principal falha dos movimentos antirracista e feminista, a incapacidade de comunicação com os diversos grupos que os integram (dentre eles, o de mulheres negras), e, portanto, a dificuldade de estabelecer a relação entre as diversas formas de opressão. Depreende-se, portanto, a importância de se realizar uma análise interseccional para a compreender de que modo as opressões de gênero, raça e classe recaem sobre a mulher negra.

Sendo assim, o feminismo negro torna-se de suma importância na luta pelos direitos dessas mulheres negras. O feminismo negro evidencia a raça e o gênero como importantes fatores para analisar a opressão dessas mulheres, além de destacar a invisibilização delas dentro dos movimentos feminista e negro. Destacando, assim, as mulheres negras como sujeitos políticos.

A partir dessa forma de análise, os movimentos sociais, assim como a sociedade em geral, conseguem desvencilhar-se da ideia universalizante de mulher e de pessoa negra, e, desse modo, produzir um pensamento crítico que abarque as particularidades desses sujeitos. Construindo, dessa forma, um pensamento feminista negro.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, S. Mulheres em movimento. **Estudos avançados**, v. 17, n. 49, p. 117-133, 2003.

CRENSHAW, K. A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero. **VV. AA. Cruzamento: raça e gênero**. Brasília: Unifem, p. 7-16, 2004.

CRENSHAW, K. Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stan. L. Rev.**, v. 43, p. 1241, 1990. Tradução disponível em: <https://www.geledes.org.br/mapeando-as-margens-interseccionalidade-politicas-de-identidade-e-violencia-contras-mulheres-nao-brancas-de-kimberle-crenshaw%E2%80%8A-%E2%80%8Aparte-1-4/>. Acesso em 15 nov. 2022.

DAVIS, A. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

FARAH, M. Gênero e Políticas Públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril/2004.

HOOKS, B. **E eu não sou uma mulher?** Mulheres negras e feminismo., 1ª ed., Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2019.

RATTS, A; RIOS, F. **Lélia Gonzalez**. Selo Negro, 2014.

TOLEDO, C. **Mulheres: o gênero nos une, a classe nos divide**. Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2005.

X

**O TRABALHO DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR DA 2ª VARA
ESPECIALIZADA DE COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E
FAMILIAR CONTRA MULHER DA COMARCA DE SÃO LUÍS: demandas e
desafios**

Kristin Carina Moura Melo

Selma Cristina Brito Lôbo Barros

Brenda Vanessa Pereira Soares

Emily Danielle Torres Cardoso

Jacques Alastair Martins Silva

1 INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos. Caso de saúde pública, ancorado em sistemas de dominação e exploração como patriarcado, racismo e capitalismo. Tal fenômeno pode comparecer em diversas modalidades e configurações, impactando em dimensões da vida a curto, médio e longo prazo. Com vistas a mitigar os danos decorrentes da violência doméstica, as intervenções devem corresponder às demandas que incidem na perspectiva biopsicossocial em que a atuação da equipe multidisciplinar (Assistentes sociais, Psicólogos, Profissionais da Saúde, Comissários de Justiça) é relevante para o processo (Sousa; Santos; Antonietti, 2021).

De acordo com Relatório “Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil”, desenvolvido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, “[...] 33,4% das mulheres brasileiras com 16 anos ou mais sofreram violência física e/ou sexual por parte de parceiro íntimo ao longo da vida” (FBSP, 2023, p. 15). Percentual maior do que a média global, que corresponde a 27% das mulheres com idade entre 15 e 49 anos (OMS) 21,5 milhões de mulheres (FBSP, 2023).

Esse cenário torna-se ainda mais alarmante quando os resultados abrangem a violência psicológica, de forma que o percentual alcança 43% das mulheres brasileiras. Nesse sentido, o presente trabalho surgiu da necessidade de abordar a atuação da Equipe Multidisciplinar nos juizados especiais de violência doméstica e familiar contra mulher, considerando percalços que comportam variáveis específicas.

Diante do exposto, o referido artigo consiste em um relato de experiência e tem como objetivo geral analisar as formas de enfrentamento à esta violência na especificidade dos processos de trabalho desenvolvido pela equipe multidisciplinar da 2ª Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da comarca de São Luís-MA (2ª VEVD FM). Os objetivos específicos: descrever como a Lei 11.340/2006 favoreceu o enfrentamento da violência doméstica, elencar as alterações da Lei Maria Da Penha, associar as alterações aos novos desafios e demandas decorrentes.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva, exploratória, na modalidade de análise documental que versa sobre as problemáticas propostas. Realizou-se busca nas principais bases de dados: Google acadêmico e Scielo. A seguir, discorreu-se sobre o caso assente na realidade da equipe multidisciplinar da 2ª Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da comarca de São Luís.

2 A LEI 11.340/2006 E SUAS REPERCUSSÕES NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A violência doméstica e familiar contra a mulher pode ser compreendida como um fenômeno complexo, de caráter estrutural baseado no gênero, que atinge mulheres indiscriminadamente. Perpassa por diversas culturas e períodos históricos, adquirindo novas configurações conforme a realidade de cada sociedade, materializando-se sob diversas faces, no âmbito dos relacionamentos afetivos íntimos, ocorridos especialmente no espaço do domicílio, mas também fora dele (ALVES, 2021).

O reconhecimento da urgência de promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres como ação prioritária para a comunidade internacional ocorreu em 1993, na Conferência Mundial dos Direitos Humanos (MARTINS; ARAÚJO, 2020). Esse avanço foi resultado do histórico de lutas do movimento feminista em defesa da igualdade de condições de trabalho, direitos políticos e sociais das mulheres.

No contexto nacional, a multiplicação das agendas feministas com a atuação de mulheres negras e mulheres lésbicas, somado ao processo de redemocratização no país, resultou nas primeiras experiências do feminismo na institucionalidade estatal. A título de exemplo, durante a década de 1980, foram criados os primeiros conselhos de mulheres, instituído o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), bem como as primeiras delegacias especializadas no enfrentamento à violência contra mulheres (Martins; Araújo, 2020).

Em 2003, foi criado no âmbito federal a Secretaria de Políticas das Mulheres e, três anos depois, foi promulgada a Lei 11.340/2006, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha, há época do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A lei é assim chamada porque se configura enquanto uma homenagem a Maria da Penha Maia Fernandes, que foi agredida pelo marido durante seis anos até se tornar paraplégica, depois de sofrer atentado com arma de fogo, em 1983.

Posteriormente, o agressor de Maria da Penha ainda tentou matá-la por meio de afogamento e eletrocussão, mas como este tipo de violência à época era considerado crime de “menor potencial ofensivo” pelo Código Penal, o mesmo só foi punido depois de 19 (dezenove) anos – na iminência da prescrição do crime – em atendimento a uma exigência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) para que o Estado brasileiro oferecesse resposta satisfatória para o caso (AGÊNCIA SENADO, 2007).

Com 46 (quarenta e seis) artigos distribuídos em 07 (sete) títulos, ela cria mecanismos para prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher em conformidade com a Constituição Federal (art. 226, § 8º) e os tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro (Convenção de

Belém do Pará, Pacto de San José da Costa Rica, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher) (INSTITUTO MARIA DA PENHA, 2018).

Tendo em vista os avanços na compreensão acerca da violência de gênero e novas expressões da violação dos direitos das mulheres, em especial da violência doméstica e familiar, observa-se que a Lei Maria da Penha, paulatinamente, também sofre mudanças com o objetivo de aprimorá-la. Assim, cumpre destacar as principais alterações na Lei Maria da Penha, entre o período de 2017 e 2023:

Quadro 1 – Alterações da Lei Maria da Penha.

ANO	LEI	ALTERAÇÕES
2017	13.505/2017	Determina que o trabalho prestado de atendimento à mulher vítima de violência doméstica deve ser prestado, preferencialmente, por servidoras do sexo feminino previamente capacitadas; Dá garantias quanto às perguntas e questionamentos que devem priorizar a saúde psicológica e emocional da mulher, protegê-la do contato com os agressores e evitar a revitimização, ou seja, questionamentos sucessivos sobre o mesmo fato em diferentes fases do processo; Incluídas novas diretrizes quanto ao local do atendimento e registro dos depoimentos: As políticas e planos de atendimento às mulheres em situação de violência devem priorizar a criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – Deams, de Núcleos Investigativos de Femicídio e de equipes especializadas para o atendimento e a investigação das violências graves contra a mulher.
2018	13.772/2018	Alterou a lei para expressamente constar que a “violação da intimidade” da mulher constituiria uma forma de violência no âmbito doméstico, em que o legislador ordinário a inseriu como violência psicológica.
2018	13.641/2018	Prever como crime a conduta do agente que descumprir medida protetiva imposta, ou seja, a referida Lei incluiu um novo crime, um tipo penal específico para essa conduta.
2019	13.894/2019	Inseriu um novo inciso ao art. 9º §2º, trazendo ao juiz, nas situações que envolvem violência doméstica e familiar contra mulher, quando for o caso, a incumbência de encaminhar à assistência judiciária, inclusive para eventual ajuizamento da ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de dissolução de união estável perante o juízo competente; Nova redação ao art. 11, inciso V, e insere o art. 14-A e seus parágrafos e traz a atribuição de o Delegado de Polícia informar à ofendida os direitos a ela conferidos e os serviços a ela disponíveis, inclusive os de assistência judiciária para o eventual ajuizamento perante o juízo competente da ação de separação judicial, de divórcio, de anulação de casamento ou de dissolução de união estável; Acréscimo na redação do art. 18, inciso II, de modo que o juiz diante do recebimento de medida protetiva de urgência requerida pela vítima, deverá decidir em 48 (quarenta e oito) horas.
2019	13.871/2019	Criou a obrigação de ressarcimento ao Estado pelos gastos relativos ao atendimento da vítima através do Sistema Único de Saúde (SUS), para aquele que por ação ou omissão, causar lesão, violência física, sexual ou psicológica e dano moral ou patrimonial a mulher; Criou ainda outra sanção ao agressor, qual seja, de ressarcir os gastos estatais a utilização dos dispositivos de segurança destinados ao uso em caso de perigo iminente e disponibilizados para o monitoramento das vítimas de violência doméstica ou familiar amparadas por medidas protetivas.
2019	13.882/2019	Prioridade para matricular seus dependentes em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio, ou transferi-los para instituições mais próximas. Outra modificação ocorreu no artigo 23, em relação à matrícula dos dependentes

		da ofendida em instituição de educação básica mais próxima do seu domicílio, ou a transferência deles para essa instituição, independentemente da existência de vaga, poderá ser determinada pelo juiz (a).
2019	13.880/2019	Instituiu a apreensão de arma de fogo sob posse de agressor em casos de violência doméstica, evitando que o agressor a utilize para qualquer finalidade e que a arma possa ser periciada e utilizada como prova no processo. E ainda suspende a posse proibindo, temporariamente, que o agressor tenha a arma no interior de sua residência ou dependência desta, ou, ainda no seu local de trabalho, deste que este seja responsável legal da empresa.
2019	13.836/2019	Torna obrigatória a inclusão de informação, nos boletins de ocorrência, quando a mulher vítima de agressão ou violência doméstica for pessoa com deficiência.
2019	13.827/2019	Tal alteração legislativa permite que as medidas protetivas, no âmbito da Lei Maria da Penha, sejam aplicadas por Delegado de Polícia ou por policiais, com chancela a posteriori do Poder Judiciário.
2020	13.984/2020	Estabelece como medidas protetivas de urgência a frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial.
2023	14.550/2023	As medidas protetivas de urgência serão concedidas em juízo de cognição sumária a partir do depoimento da ofendida perante a autoridade policial ou da apresentação de suas alegações escritas e poderão ser indeferidas no caso de avaliação pela autoridade de inexistência de risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes. As medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência. As medidas protetivas de urgência vigorarão enquanto persistir risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes independentemente da causa ou da motivação dos atos de violência e da condição do ofensor ou da ofendida.

Fonte: Elaborado pelos autores. Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres de Mato Grosso do Sul, 2021.

Dessa forma, considera-se a Lei Maria da Penha marco legal significativo para o novo desenho institucional no Brasil, visto que contribuiu para conceituação da violência doméstica baseada no gênero, definiu a mulher como sujeito de proteção no ambiente doméstico e familiar, assegurando à mulher proteção contra outras formas de violência baseada no gênero. Também delimitou os conceitos de violência familiar e doméstica e das tipologias de violência; assegurou a assistência pública à mulher em situação de violência doméstica; estabeleceu o importante instrumento das medidas protetivas de urgência, dispondo sobre as espécies e os respectivos procedimentos (Abrantes; Alves, 2017, p. 3) (não publicado).

3 A ATUAÇÃO DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR NA 2ª VARA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA MULHER DE SÃO LUÍS(MA)

O município de São Luís (MA) dispõe de três varas especializadas de violência doméstica e familiar contra a mulher em seu território. Conforme o Código de Divisão e Organização Judiciária do Maranhão (TJMA, 2023), a 1ª Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a 3ª Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher têm como competência o processamento e julgamento dos crimes praticados contra a mulher em situação de violência doméstica e familiar, na forma que trata a Lei Maria da Penha.

Por sua vez, a 2ª Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (2ªVEVDFM) tem competência exclusiva de processar e julgar Medidas Protetivas de Urgência para mulheres em situação de violência doméstica. As medidas protetivas de urgência (MPU) possuem natureza cautelar satisfativa e configuram-se como mecanismos legais que tencionam proteger a integridade de mulheres em situação de vulnerabilidade ou risco decorrente de violência doméstica e familiar (MPMA, 2020).

Atualmente, a 2ªVEVDFM da comarca de São Luís/MA fica localizada na Casa da Mulher Brasileira (CMB), endereço Av. Prof. Carlos Cunha, 572, bairro Jaracaty. Em 2017, foi implementada a primeira unidade da CMB no município, o que possibilitou integrar as instituições de proteção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra mulher em um único espaço.

Nesse sentido, a unidade abrange a 2ª VEVDFM, o Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (CRAMSV), a Delegacia Especial da Mulher (DEM), a Defensoria Pública do Estado, Núcleo de Defesa da População LGBTQIA+ e da Mulher, a 22ª Promotoria de Justiça Especializada de Defesa da Mulher, Alojamento de Passagem e a Patrulha Maria da Penha (UNFPA, 2022).

Conforme previsto no Decreto nº 8.086, de 2013, a Casa da Mulher Brasileira consiste em espaços públicos que concentram os principais serviços de atendimento às mulheres em situação de violência:

Mediante articulação com órgãos e entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com entidades do terceiro setor, sua estrutura poderia ser composta por: serviços de atendimento psicossocial; alojamento de passagem; [...] serviços da rede de saúde e socioassistencial; e órgãos públicos voltados para as mulheres, como as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, os Juizados e Varas Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as Promotorias Públicas Especializadas da Mulher e as Defensorias Públicas Especializadas da Mulher (Brasil, 2013).

Dessa forma, trata-se de um equipamento de alta complexidade, desenvolvido para ofertar atendimento humanizado às mulheres em situação de violência doméstica. A Casa da Mulher Brasileira integra em seu espaço uma pluralidade de serviços públicos da área sociojurídica e da Política de Assistência Social, fortalecendo a articulação em rede e colaborando para a desburocratização e democratização do acesso aos direitos das mulheres.

Considera-se que a reunião desses serviços no mesmo espaço físico viabiliza o acesso das mulheres à proteção necessária, possibilitando mitigar os óbices que precarizam o acesso das mulheres à rede de proteção e às políticas sociais. O reconhecimento da importância estratégica do trabalho realizado em rede, agrega qualidade e eficácia aos serviços prestados (Alves, 2021).

No que concerne a Equipe de Atendimento Multidisciplinar, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340) dispõe na seção IV (capítulo IV, título V) sobre a organização e atribuições da Equipe Multidisciplinar no âmbito dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. A equipe multidisciplinar pode ser composta por profissionais nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde, com o objetivo de fornecer subsídios por escrito ao juiz, ao MP e à Defensoria Pública, mediante laudos ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, ofensor e os familiares, com especial atenção às crianças e aos adolescentes (Brasil, 2006).

A Lei Maria da Penha, no art. 31, também prevê que o juiz poderá determinar a manifestação da Equipe Multidisciplinar diante de situações complexas, que exijam conhecimentos específicos. Nesse sentido, a equipe multidisciplinar auxilia o Juízo na compreensão do contexto sociofamiliar *locus* da situação de violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como analisa as particularidades e necessidades da família (Conteratto; Tozi, 2021).

Os integrantes da equipe multidisciplinar devem nortear seu exercício profissional assente às legislações específicas e Códigos de Ética pertinentes às suas categorias profissionais, em especial a Lei nº 8.662/1993 (Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social), além das Resoluções do Conselho Federal de Psicologia (CFP) e do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) (CNJ, 2018).

De acordo com o Manual e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a equipe multidisciplinar tem como atribuições gerais: realizar atendimento às mulheres, autores e seus familiares, tencionando fornecer informações, orientações e promover reflexões que possam contribuir para a superação do ciclo de violência; e realizar entrevistas sociais ou de avaliação psicológica¹ (CNJ, 2018).

Além disso, a equipe de atendimento multidisciplinar deve emitir laudos e pareceres por escrito ou verbalmente, quando em audiência; encaminhar mulheres e autores a rede socioassistencial; realizar visitas domiciliares e institucionais; palestrar para o público em geral, objetivando divulgar, esclarecer e promover o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (CNJ, 2018).

Na 2ª VEVD FM da comarca de São Luís (MA), a equipe multidisciplinar é integrada por uma assistente social, um psicólogo e uma comissária da infância e juventude, somado a estagiários de graduação e pós-graduação dos cursos de Serviço Social e Psicologia. Considera-se que a diversidade de profissionais pode assegurar uma “atuação jurisdicional, que conta com o assessoramento técnico

¹ Ressalta-se que “[...] o atendimento por psicólogos da equipe não caracteriza assistência psicológica ou psicoterapia, que são atividades de responsabilidade dos serviços da Rede de Saúde Mental” (Brasil, 2018, p. 49).

necessário para a abordagem ampla e metajurídica necessária à temática enfrentada” (Abrantes; Alves, 2017, p.4).

O CNJ (2018) recomenda que a quantidade de profissionais da equipe multidisciplinar seja proporcional aos processos distribuídos anualmente para o Juizado, de maneira que Juizados com 2.000 a 4.000 processos eletrônicos e que não executem penas devam dispor em sua equipe multidisciplinar de 4 psicólogos e 4 assistentes sociais.

Com base em pesquisa ao site Jurisconsult, em 2022 foram distribuídos 4.138 processos para a 2ªVEVDFM (TJMA, 2023). Desse montante, a equipe multidisciplinar da 2ªVEVDFM informou que 576 processos foram encaminhados para o setor psicossocial, os quais foram divididos entre os três profissionais supracitados, conforme controle de distribuição de processos.

Nessa lógica, a estrutura da equipe multidisciplinar da 2ªVEVDFM é reduzida em comparação às orientações do Manual e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Logo, este é um desafio para a Equipe Multidisciplinar da 2ªVEVDFM, visto que os seus recursos humanos se encontram defasados em relação ao volume de demanda atendida pelo Juizado.

Compreende-se que este é um desafio posto em vários espaços sócio-ocupacionais, porém, no Poder Judiciário, observa-se um movimento de terceirização do trabalho do assistente social e do psicólogo como alternativa para contornar a contratação de mais analistas judiciários.

Em dezembro de 2022 foi realizado o primeiro processo seletivo de estágio extracurricular de pós-graduação para profissionais da Psicologia e do Serviço Social, edital nº 001 de 31/10/2022. O estágio de pós-graduação no Poder Judiciário consiste na Residência Judicial, que se distingue da Residência em Saúde pois não existe um programa específico de residência, com disciplinas e elaboração de trabalho de conclusão de curso. Analisa-se que a Residência Judicial se assemelha ao estágio de graduação em muitos aspectos, ainda mais por não existir, até o momento de elaboração deste trabalho, resoluções que a regulamentem.

A residência judicial, nos moldes delimitados pelo Tribunal de Justiça do Maranhão, pode ser analisada sob duplo ângulo: como oportunidade para profissionais que estão na pós-graduação e não possuem vínculo empregatício; bem como estratégia de contratação de mão de obra qualificada, com mesma carga-horária de 30h semanais, sem a obrigatoriedade de subsidiar o salário e benefícios garantidos por meio de concurso público.

Dessa forma, em vez de realizar novos concursos públicos, os quais são importantes para engajar profissionais, mas onerosos para o Poder Judiciário, a terceirização da mão de obra desses profissionais se constitui como subterfúgio para contratação de profissionais formados e que estão aprimorando seus conhecimentos.

No que concerne às demandas da equipe multidisciplinar da 2ªVEVDFM, verificou-se que a orientação e encaminhamento para programa de proteção social e a Regulamentação Provisória de Visitas (RPV) se caracterizam como principais requisições. Em seguida, estão os estudos de caso², oitiva para complementação de medidas protetivas e acolhimento das mulheres. Além disso, a equipe multidisciplinar também desenvolve pesquisas quanti-qualitativas sobre as medidas protetivas de urgência, com o intuito de sistematizar dados acerca das requerentes e requeridos.

Em relação às orientações e encaminhamentos, a requerente pode ser encaminhada à Defensoria Pública do Estado, Casa Abrigo, CAPS AD, Alcoólicos Anônimos, Narcóticos Anônimos, Comunidades Terapêuticas para usuários de álcool e outras drogas. Além disso, a mesma pode ser encaminhada ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) ou ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que atende seu território, para atendimento, acompanhamento e inclusão em benefícios socioassistenciais.

Cumprido destacar o encaminhamento ao CRAMSV para atendimento psicológico e/ou solicitação de inclusão no Programa Aluguel Social Maria da Penha, o qual foi instituído pelo Governo do Estado do Maranhão, através da Lei nº 11.350, de 02 de outubro de 2020. O mencionado Programa é destinado para mulheres em situação de violência doméstica e deve ser usado para fins de habitação (despesas habitacionais e moradia), de forma que é repassado o valor mensal³ de R\$600,00 (seiscentos reais) (Maranhão, 2022).

Portanto, o Programa supracitado configura-se como importante política pública de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra mulheres, uma vez que possibilita a mulher mudar-se do local onde o autor da violência habita ou manter-se em sua residência, em cenários de dependência financeira e violência patrimonial.

Por sua vez, a Regulamentação Provisória de Visitas – RPV é solicitada caso a requerente possua filhos em comum com o requerido e deseje regulamentar a visita entre eles ou suspendê-la. Essa medida protetiva de urgência viabiliza a convivência paterna, assegurando os direitos de convivência familiar previstos no Estatuto da Criança do Adolescente (Lei 8.069/1990 – ECA). Todavia, é pertinente atentar-se que embora pai, o homem também é o autor da violência, por isso deve ser realizado um estudo prévio sobre a realidade sociofamiliar das partes e, então, organizar de forma cautelosa a RPV.

² Compreende-se que esse termo adquire novos significados de acordo com o conhecimento específico solicitado. Para o Serviço Social, opta-se por “estudo social” e para a psicologia, utiliza-se estudo psicossocial. Portanto, sugere-se que seja alterado a expressão estudo de caso para “estudo pela equipe multidisciplinar”.

³ O Programa Aluguel Social Maria da Penha tem duração de doze meses, mas pode ser suspenso em caso de descumprimento de qualquer um dos requisitos que estejam previstos na Lei nº 11.350/2020 (Maranhão, 2022).

Se, porventura, o profissional da equipe multidisciplinar identificar situações de vulnerabilidade e risco para a criança/adolescente ou para a mulher, que possam ser suscitadas a partir da RPV, pode-se sugerir a suspensão das visitas enquanto a medida protetiva estiver em vigência ou em conjunturas temerosas, a busca e apreensão dos menores.

Ressalta-se que, apesar da matéria complexa da Regulamentação Provisória de Visitas no âmbito dos juizados de violência doméstica contra mulher, verificou-se que, contraditoriamente, consiste na medida protetiva de urgência com menos recomendações legais que orientem à sua organização e realização; pesquisas e trabalhos que possam contribuir para o seu aprimoramento.

4 CONCLUSÃO

A lei Maria da Penha garantiu muitos avanços para o enfrentamento à violência, pois mais do que uma alteração da legislação penal, a Lei n. 11.340/2006 representa um importante instrumento legal de proteção aos direitos humanos das mulheres para uma vida livre de violência.

Mas muito ainda precisa ser feito. Como exemplo, além da permanência das elevadas taxas de violência contra a mulher e feminicídio, que a CIDH, em sentença condenatória proferida contra o Estado Brasileiro em 2021, reconheceu este fato através do caso Márcia Barbosa de Souza, ao afirmar que a violência contra as mulheres continua sendo um problema estrutural e generalizado no país, especialmente para as mulheres negras e pobres, haja vista a interseccionalidade dos marcadores de opressão de gênero, raça e classe (CORTE IDH, 2022).

Diante dessa conjuntura, compreende-se que o trabalho de caráter multidisciplinar é essencial para identificar as particularidades desse fenômeno e para construir formas de enfrentamento efetivas, que possam mitigar às consequências da violência doméstica e familiar na vida das mulheres. Por isso, a atuação de equipes multidisciplinares nas instituições da rede de proteção à mulher, em especial nos juizados de violência doméstica e familiar, contribui para garantia dos direitos das mulheres e responsabilização do autor da violência.

Em virtude disso, infere-se que a precarização das condições e dos processos de trabalho da equipe multidisciplinar da 2ªVEVDFM podem incidir no acolhimento, atendimento e acompanhamento de mulheres em situação de violência que buscam proteção sob à égide do Poder Judiciário, através das Medidas Protetivas de Urgência. Sugere-se que a atuação da equipe multidisciplinar seja fortalecida, com a quantidade adequada de profissionais recomendada pelo CNJ; participações contínuas em capacitações sobre a violação dos direitos das mulheres; e articulação em rede com operadores das políticas de Assistência Social, Saúde, Educação.

Outrossim, os profissionais que integram a equipe multidisciplinar da 2ªVEVDFM podem contribuir para construção de conhecimentos sobre as atribuições, demandas e desafios presentes nesse espaço sócio-ocupacional. Portanto, novos estudos e pesquisas devem ser desenvolvidos, no sentido de colaborar para qualificação da atuação de equipes multidisciplinares dos juizados de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, J. C.; ALVES, M. J. S. **Atribuições do Serviço Social nas Varas Especiais de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher da Comarca de São Luís do Maranhão**. Poder Judiciário do Maranhão: São Luís, 2017. (No prelo)

ALVES, M. J. S. **REFLEXÕES SOBRE RACISMO E VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA MULHERES NA CIDADE DE SÃO LUÍS DO MARANHÃO**. Orientador: Profa. Dra. Selma Brito. Dissertação (Mestrado em Estado, Governo e Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais Fundação Perseu Abramo, São Luís: 2021. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/17851/2/TFLACSO2021MJSA.pdf>. Acesso em: 21/06/2023

BRASIL. **Decreto nº 8.086**, de 30 de ago. de 2013. Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência. Imprensa Nacional: Diário Oficial da União. Brasília, DF: Ano CL No - 168-A, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8086.htm. Acesso em: 12 de mai. 2023.

BRASIL. LEI MARIA DA PENHA. **Lei nº. 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 15 de mai. 2023

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - CORTE IDH. **Caso Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil**. Exceções Preliminares, Méritos, Reparações e Custas. Sentença de 7 de setembro de 2021. Serie C No. 435. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf. Acesso em 5 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**. 2. ed. Brasília-DF: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b3f18ac2f32a661bd02ca82c1afbe3bb.pdf>. Acesso em: 15 de jun. 2023

CONTERATTO, D; TOZI, T. A. S. A ATUAÇÃO DAS EQUIPES MULTIDISCIPLINARES NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES: da realidade das varas judiciais ao potencial de atuação diante do ciclo de violência. *In*: AQUINO, L; ALENCAR, J; STUKER, P. [Org.]. **A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/218/a-aplicacao-da-lei-maria-da-penha-em-cena-atores-e-praticas-na-producao-de-justica-para-mulheres-em-situacao-de-violencia>. Acesso em: 18 de jun. 2023

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil. **Datafolha Instituto de Pesquisas**. 4. Ed. São Paulo:[s.n.], 2023. Disponível em:<https://forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>. Acesso em: 16 de jun. 2023.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - UNFPA. Casa da Mulher Brasileira em São Luís. **Plataforma Mulher Segura**, Brasil, 20 de set. de 2022. Disponível em:<https://plataformamulhersegura.org.br/preciso-de-ajuda/casa-da-mulher-brasileira-em-sao-luis>. Acesso em: 10 de jun. 2023.

MARTINS, A. P. A.; ARAÚJO, R. M. de. Política intersetorial de atendimento às mulheres em situação de violência: análise da implementação da Casa da Mulher Brasileira. **NAU Social**, [S. l.], v. 10, n. 19, 2019. DOI: 10.9771/ns.v10i19.33979. Disponível em:<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33979>. Acesso em: 20 mai. 2022-3.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ – MPPA. **Cartilha de Proteção à Mulher**: ações para o enfrentamento à violência doméstica e familiar. MPPA: Belém, 2020. Disponível em:<https://www2.mppa.mp.br/areas/atuacao/nucleos/nevm/cartilhas.htm>. Acesso em: 23 de jun. 2023

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Mulher. **Aluguel Social Maria da Penha**. Lei nº 11.350, de 02 de outubro de 2020. São Luís: SEMU, 2022. Disponível em:<https://mulher.ma.gov.br/servicos/solicitar-aluguel-social-maria-da-penha>. Acesso em: 05 de jun. 2023.

MUDANÇAS NA LEI MARIA DA PENHA: 2006 A 2021. **Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres de Mato Grosso do Sul**, 2021. Disponível em:<https://www.naosecale.ms.gov.br/mudancas-na-lei-maria-da-penha-2006-a-2021/>. Acesso: 16 de jun. 2023.

LEI MARIA DA PENHA TORNA MAIS RIGOROSA PUNIÇÃO PARA AGRESSÕES CONTRA MULHERES. **Agência Senado**, 2007. Disponível em:<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lei-maria-da-penha> Acesso em: 18 de jun. 2023

RESUMO DA LEI. **Instituto Maria da Penha**, 2018. Disponível em:<https://www.institutomariadapenha.org.br/lei-11340/resumo-da-lei-maria-dapenha.html>. Acesso em: 17 de jun. 2023.

SOUSA, I. N.; SANTOS, F. C.; ANTONIETTI, C. C. Fatores desencadeantes da violência contra a mulher na pandemia COVID-19: Revisão integrativa. **Revista de Divulgação Científica Sena Aires**, v. 10, n. 1, p. 51-60, 2021.

XI

ESCU TA PROTEGIDA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: o processo de elaboração e implantação do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência

Carla Costa Pinto

1 INTRODUÇÃO

Quando se fala em Direito da Criança e do Adolescente nos tempos atuais, inafastável a necessidade de compreender o que é proteção integral, prioridade absoluta e melhor interesse. Isso acontece pois atualmente criança e adolescente são entendidos enquanto sujeitos de direitos, o que implica dizer que os mesmos foram alavancados a papel de protagonistas nesse campo. Conjuntamente com esse entendimento foram fomentadas variadas discussões acerca das formas viáveis de tornar essa disposição realidade e essa preocupação atinge o campo de elaboração e implantação de políticas públicas que tenham por finalidade a efetivação da garantia de direitos desses sujeitos.

A compreensão que criança e adolescente devem ter voz e que esta deve ser respeitada deve permear toda sorte de situações que os envolva, ficando ainda mais latente quando vítimas ou testemunhas em situação de violência: crianças e adolescentes precisam ser acolhidos, atendidos e acompanhados, sendo preeminente compreender como estão sendo ouvidos e como pode ser aprimorada a rede de atendimento especializada para atendê-los. Assim, para melhor compreender a temática, inicialmente se passará pela maneira como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA foi construído, passando pela concepção do papel do Sistema de Garantia de Direitos nele previsto e retomado na Lei nº 13.431/2017.

Vencido esse momento, será analisada a pertinência de ouvir crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, revisitando a legislação vigente e investigando as ferramentas que podem ser utilizadas e as formas que já estão em maior evidência no Brasil e no Maranhão, buscando a compreensão a partir da pesquisa de como historicamente essa discussão foi construída e seus reflexos na normativa. Para então se tratar da viabilidade da realização dessa escuta qualificada, quando consideramos que esses sujeitos ainda estão em fase peculiar do desenvolvimento humano, abarcando a escuta protegida a partir da perspectiva de instituição da política pública municipal com tal finalidade, analisando a temática sob o escopo da revisão bibliográfica e normativa afetas ao tema.

2 PROTEGENDO INTEGRALMENTE SUJEITOS DE DIREITOS

A Doutrina da Proteção Integral desembarcou no Brasil pela primeira vez a partir do Art. 227 da Constituição Federal – CF em 1988, posteriormente regulamentado pela Lei nº 8.069/1990, que instituiu o ECA, tendo ainda importante reforço com a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança, em âmbito internacional, promulgada pelo Decreto nº 99.710/1990, sendo os pilares do

arcabouço normativo que consubstanciam a compreensão de que crianças e adolescentes passaram a ser compreendidos enquanto sujeitos de direitos e isso deveria trazer profundas implicações práticas na nossa organização social a partir de então.

Em termos gerais, esse marco significou o rompimento com a Doutrina da Situação Irregular, que regia o Direito dos Menores extraído dos revogados códigos de menores antecessores, que em linhas-base, a dita situação irregular abrangia aquelas crianças e aqueles adolescentes expostos a algum tipo de vulnerabilidade social, de forma que indistintamente se abarcava tanto o abandonado quanto o delinquente, todos eram recolhidos e institucionalizados, e ficaram conhecidos como menores. A decisão que definia esse recolhimento era discricionária, alicerçada em parâmetros pouco objetivos, pelo que, conforme Amim (2006, p. 8), essa segregação era o destino certo desse público.

A Doutrina Menorista era baseada no binômio carência e delinquência, em que apesar de diferenciar crianças e adolescentes de adultos – o que em momento anterior da história não era feito – conforme traz Saraiva (2009), se tinha a maciça criminalização da pobreza, predominando a exclusão desses sujeitos dos cenários sociais com a institucionalização. Amim delinea (2006, p. 6) que nesse escopo, a sociedade assegurava direitos, mas também se defendia dos ditos menores, já que a Doutrina da Situação Irregular, tinha caráter tutelar. Destaca-se que aqui são perceptíveis os precursores de uma política higienista e assistencialista que ainda solfeja na atualidade, por encontrar seu ideário em muito arraigado no imaginário popular, sendo uma desconstrução que se revela desafiadora no dia a dia da proteção de crianças e adolescentes.

Reconhecer isso clareia a mudança reforçada pelo ECA, nestes temos a concepção de infância e juventude sob outro olhar – tal categoria passou a ser considerada enquanto sujeito de direitos e não mais meros objetos como outrora vistos, pelo que o ECA passa então a nos convocar a compreender a infância de forma integral, o que não significa fechar os olhos para a diversidade proveniente do multiculturalismo, mas sim impedir que as particularidades dele advindas, especialmente quando atravessadas pelas mazelas provenientes das desigualdades sociais e que vulnerabilizam grupos sociais muito específicos, não poderiam ser mais segregadas, o que denota a obrigatoriedade do Estado, família e sociedade se adaptarem para acolherem e suprirem as necessidades de toda e qualquer criança em nossa sociedade e com prioridade absoluta (Brasil, 1990; 1988).

No entanto, o mero advento do ECA não foi capaz de produzir de forma instantânea suas intenções na realidade, pelo contrário, com mais de 33 anos de sua promulgação os desafios são permanentes, pelo que ao longo de sua existência o ECA aponta a constante necessidade de aprimoramento e adoção de ferramentas que impulsionem sua concretização. Isso se reforçará haja vista que o ECA ainda sofre com uma dupla crise: interpretação, posto que os profissionais e a

sociedade possuem dificuldade de aplicá-lo respeitando sua natureza e função social, externando ainda concepções menoristas e tutelares; e de implementação, especialmente ilustrada na falta de fomento e aporte de recursos para sua efetivação, em amplo, por parte do Estado.

Sobre o tema, Méndez (2000) discorre que “[...] nas condições atuais das crises de implementação e interpretação não há aumento do financiamento do gasto social que permita resolver os problemas sociais que gera a primeira crise e amplifica a segunda”, pelo que de forma alguma a crise de interpretação se dá pela sua natureza técnica. Ou seja, não se trata de má redação, mas sim da postura de quem aplica, que desconsidera a mudança de paradigma ao incorporar na prática a doutrina da situação irregular, em detrimento da proteção integral, gerando o que se convencionou chamar de ‘proteção irregular’.

Reconhecendo esse cenário, aponta-se para a constante necessidade do desenvolvimento de mecanismos que atuem no sentido de apoiar o plano de efetivação do ECA, proporcionando sua concretização, preferencialmente de forma sistêmica. Quanto exemplo disso podemos trazer que apesar de o ECA prever em seu Art. 86 o Sistema de Garantia de Direitos, até mesmo para os próprios componentes desse sistema, a sua concepção não se fazia clara, o que levou o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) a editar a Resolução 113 de 19/04/2006, trazendo que

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Assim, destaca-se de maneira simplista a necessidade latente de uma atuação articulada dos órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, sendo primordial que os papéis dos entes estejam bem delineados, com limites de atuação e atribuições definidos. Foi nesse sentido que se intensificou a necessidade de regulamentar a forma de ouvir crianças e adolescentes – vítimas ou testemunhas de violência – levando à edição de duas normas que vão nortear a presente discussão: primeiro a Lei nº 13.431/2017, que estabeleceu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, promovendo alterações no ECA e posteriormente o Decreto nº 9.603/2018 que regulamentou a lei anterior. Destaca-se que a legislação em referência ilustra uma discussão que se iniciou muito antes de sua edição e é do que se ocupará o item a seguir.

3 O MELHOR INTERESSE: escutando crianças e adolescentes

A inefetividade de atuação do Sistema de Garantias de Direitos – SGD no atendimento e no tratamento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, expôs um problema concreto: como acolher de forma adequada crianças e adolescentes – sujeitos em fase peculiar de desenvolvimento – sem recair em sua revitimização? E, conseqüentemente, os violenta ao invés de promover sua proteção integral – obrigação esta que decorre do dever de corresponsabilidade do poder público, família e sociedade civil, e que, portanto, atinge o SGD, em respeito à dignidade de tratamento que devem receber de forma indiscriminada (ECA: Art. 3º), o que abarca situações de violência.

Reconhecida a inoperância desse sistema e o paradoxo formado: os órgãos de proteção estariam revitimizando aqueles que deviam ser protegidos, fundamentou a necessidade de aprofundamento a respeito de técnicas para oitiva desses sujeitos, focando no atendimento com prioridade absoluta e visando em macro a proteção integral dos mesmos, albergado no chamado melhor interesse. Mais uma vez o Brasil se alinhou com uma discussão fomentada internacionalmente, pelo que se destaca em linha cronológica: a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), posteriormente a Declaração dos Direitos da Criança (1959), e com especial destaque, haja vista o recorte deste artigo, a Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto nº 99.710/1990, ao trazer expressamente que

1. Os Estados Partes assegurarão à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se devidamente em consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade da criança.
2. Com tal propósito, se proporcionará à criança, em particular, **a oportunidade de ser ouvida em todo processo judicial ou administrativo que afete a mesma**, quer diretamente quer por intermédio de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional (grifo nosso).

Assim, analisando o disposto na norma internacional e no já apontado neste texto, tanto na Constituição Federal quanto no ECA, o cuidado para ouvir crianças e adolescentes já estava contemplado implicitamente na normativa, mas ainda carecia de uma regulamentação própria que o norteasse – o que foi atingido pela Lei nº 13.431/2017 e pelo Decreto nº 9.603/2018. Pelo que convém destacar que o próprio CONANDA ao editar a Resolução nº 169 de 13/11/2014, dispoendo sobre a necessidade de proteção dos direitos de crianças e adolescentes em atendimento por órgãos e entidades do Sistema de Garantia de Direitos, também denotou essa preocupação, por sua vez reforçada na Resolução nº 235 de 12/05/2023 desse mesmo Conselho, determinando a implantação de Comitês de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência nos respectivos conselhos estaduais e municipais.

Fazendo um resgate histórico, em sede de Brasil, desde maio de 2003 no Rio Grande do Sul se deflagrou o chamado ‘Projeto Depoimento Sem Dano’ – iniciativa do Juiz José Antônio Daltoé Cezar –, que foi precursor da legislação em referência, inaugurando a prática de um novo sistema de

inquirição de crianças e adolescentes, que considerou que a repetição dos relatos em espaços diferentes poderia acarretar novos danos, consistindo no que seria o fenômeno da revitimização que se queria tanto evitar (Cezar, 2010) e que passou a ser o objetivo precípua da legislação supramencionada.

Essa discussão amadureceu a partir da indagação se o depoimento em juízo seria imprescindível ou não, caminhando a doutrina e a jurisprudência no sentido de que, podendo o sistema de justiça se valer de outros meios de prova, o depoimento judicial só seria necessário quando a robustez do caso – elucidação de fatos, definição de autoria, etc. – depender desse relato, desnudando a partir daqui a necessidade de que o mesmo aconteça respeitando a fase peculiar de desenvolvimento da criança e seu grau de discernimento (Decreto nº 99.710/1990: Art. 12), enquanto um direito desses sujeitos de quando precisassem ser ouvidos, acontecesse de forma adaptada (Cezar, 2010).

Essa iniciativa fomentou a criação da Recomendação nº 33 de 23 de novembro de 2010 do Conselho Nacional de Justiça, que orientando os tribunais a criar serviços especializados para escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência nos processos judiciais, o denominado depoimento especial, levando o Tribunal de Justiça do Maranhão a instalar salas de depoimento especial em todo o estado, sem contudo dispor ainda de uma regulamentação própria para a realização desse atendimento (Nota Técnica nº 03/2017 – Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público do Maranhão).

Destaca-se ainda que em nível de Maranhão, se tem ainda a iniciativa pioneira do Instituto de Perícias para Crianças e Adolescentes¹, que elabora laudos periciais – médicos e psicossociais – ao atender crianças e adolescentes vítimas de violência, não estando no escopo da Lei nº 13.431/2017 que trata de depoimento especial e escuta especializada – mas consiste em uma forma de realização de oitiva de crianças e adolescentes, e que surgiu a partir de obrigação do estado do Maranhão, assumida a partir de compromisso junto à Comissão Internacional de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, quanto parte da reparação decorrente do chamado ‘Caso dos Meninos Emascarados’ (Nota Técnica nº 03/2017 – Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público do Maranhão).

Outros exemplos poderiam ser citados², a fim de exemplificar que a oitiva de crianças e adolescentes pode ser feita de variadas formas, devendo ser o caso concreto considerado em suas nuances, para a escolha da metodologia mais adequada, levando em conta a capacidade técnica da rede de atendimento disponível; o que se quer destacar aqui é a necessidade de se ter objetivos claros e

¹ Outrora nominado Instituto de Perícias Oficiais – IPO, posteriormente de Centro de Perícias Técnicas para Crianças e Adolescentes – CPTCA e depois Instituto de Perícias Técnicas para Crianças e Adolescentes – IPTCA, sediado em São Luís, mas com competência estadual para atuação.

² São outros exemplos de oitiva: entrevista investigativa e oitiva indireta, ao que se recomenda a leitura da Nota Técnica nº 03/2017 – Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público do Maranhão.

metodologias bem definidas. Entenda-se, analisando as diversas críticas que a execução do depoimento especial recebeu, foca-se especialmente na maneira como o mesmo é conduzido e a possibilidade de promover violações que tanto se persegue evitar, passando pelo preparo e sensibilidade dos profissionais implicados em ter clareza sobre norteadores e limites de atuação. Azambuja (2011, p.176) sugere substituir esse tipo de oitiva pela produção de laudos técnicos periciais, especialmente nos casos em que o depoimento em si pode provocar mais danos.

Foca-se aqui na necessidade de investimento na capacitação e formação dos profissionais envolvidos – abrangendo o sistema de justiça e *todos* os demais entes do sistema de garantias de direitos – o que já dispõe a Lei nº 13.431/2017 (Art. 5º, inciso XI) e é esmiuçado pelo Decreto nº 9.603/2018. Objetivando precipuamente em que estejam todos qualificados a conduzir, intervir ou delegar a oitiva de crianças e adolescentes nesse tipo de situação, pelo que latente na legislação a importância da definição de um fluxo de atendimento que atinja o antes, o durante e o depois no manejo dessas demandas. Assim, saindo da esfera judicial, abre-se o espaço para falar da escuta especializada e os impactos diretos na elaboração da política pública municipal para implantar a escuta protegida nas localidades, o que será melhor abordado em seguida.

4 ESCUTA PROTEGIDA E POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL: fortalecendo as redes de atendimento no acolhimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência

Em breve retomada histórica, evidencia-se que a revitimização está no foco central da nossa discussão. Posto que foi sua incidência reiterada que provocou a necessidade de elaboração legal de um SGD específico para atender crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, sendo atualmente o principal objetivo a ser perseguido pela política de atendimento dos municípios. Nesse *locus* desenha-se um grande desafio: tirar do papel a intenção e trazê-la para o plano da realidade. Denota-se que para a elaboração dessa política pública, temos desenhado o anseio social – proteger crianças e adolescentes de serem revitimizados, ficando então o desafio de fazer o tema entrar na agenda pública municipal, a partir de uma decisão política que reconheça essa necessidade e passe a tomar todas as medidas necessárias para sua efetivação.

Aqui a implicação atinge todos os entes do SGD, uma vez que desde o momento da revelação, que pode acontecer no ambiente escolar ou através de denúncias, sob intervenção dos conselhos tutelares, a título ilustrativo, quando do atendimento formal preliminar na sede de delegacias e centros de perícias, no sistema de justiça extra e judicialmente, todos devem estar alinhados quanto ao limite de sua atuação, forma de acolhimento e principalmente papel na elucidação dos fatos. A investigação deve ficar a cargo do depoimento especial e o atendimento fora da esfera judicial para a escuta

especializada, nesta seara o atendimento não pode ter ares de inquirição, devendo as equipes terem clareza disso, a fim de evitar a revitimização durante esse atendimento, com objetivos bem definidos entre os entes do sistema de garantia de direitos e um fluxo delimitando a atuação dos mesmos, se pode começar a falar em proteção integral nessa seara.

Como então fazer o tema sair do papel? Inicialmente cabe observar o que traz a legislação a respeito, pelo que nos enfocaremos nas obrigações do Poder Público, enquanto norteador da elaboração da política pública correlata, enquanto um planejamento orquestrado para alicerçar a realização não só dos serviços, mas embasar todo o funcionamento do SGD a partir da política de atendimento instituída e que deve ser desenhada localmente, sob a égide do princípio da municipalização enquanto diretriz do ECA, ao destacar a necessidade que essa customização deve ocorrer no âmbito dos municípios, como forma de potencializar o atendimento das suas particularidades, mas também por reconhecer esse ente enquanto principal executor dessas políticas.

Para a presente discussão, importa realçar o que traz o Decreto nº 9.603/2018, em seu Art. 2º, ao dispor sobre os princípios que devem reger esse SGD, destacando que:

- IV - em relação às medidas adotadas pelo Poder Público, a criança e o adolescente têm preferência:
 - a) em receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
 - b) em receber atendimento em serviços públicos ou de relevância pública;
 - c) **na formulação e na execução das políticas sociais públicas;** e
 - d) na destinação privilegiada de recursos públicos para a proteção de seus direitos; (grifo nosso).

Chamando então à responsabilidade do Poder Público a efetivação da prioridade absoluta inserta na CF e no ECA, que atinge a primazia do atendimento de crianças e adolescentes e a precedência de destinação orçamentária e de recursos humanos para a formulação e execução das políticas públicas, o que começa a se estruturar a partir da decisão política do poder executivo de compreender a necessidade de concretização desse ideário, em respeito ainda à previsão legal, desenhando um caminho que se depreende da própria legislação que complementa trazendo que:

Art. 8º O Poder Público assegurará condições de atendimento adequadas para que crianças e adolescentes vítimas de violência ou testemunhas de violência sejam acolhidos e protegidos e possam se expressar livremente em um ambiente compatível com suas necessidades, características e particularidades.

Art. 9º Os órgãos, os serviços, os programas e os equipamentos públicos trabalharão de forma integrada e coordenada, garantidos os cuidados necessários e a proteção das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, os quais deverão, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto:

I - instituir, preferencialmente no âmbito dos conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, o comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, com a finalidade de articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial, além de colaborar para a definição dos fluxos de atendimento e o aprimoramento da integração do referido comitê;

II - definir o fluxo de atendimento, observados os seguintes requisitos:

- a) os atendimentos à criança ou ao adolescente serão feitos de maneira articulada;
 - b) a superposição de tarefas será evitada;
 - c) a cooperação entre os órgãos, os serviços, os programas e os equipamentos públicos será priorizada;
 - d) os mecanismos de compartilhamento das informações serão estabelecidos;
 - e) o papel de cada instância ou serviço e o profissional de referência que o supervisionará será definido; e
- III - criar grupos intersetoriais locais para discussão, acompanhamento e encaminhamento de casos de suspeita ou de confirmação de violência contra crianças e adolescentes.

Desenha-se então um caminho para a implantação dessa política pública: anseio social, sensibilização para o tema, decisão política, inclusão na agenda pública, diagnóstico situacional, composição de um comitê intersetorial preferencialmente com o protagonismo de atuação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente enquanto órgão colegiado de deliberação e composição de políticas públicas, reestruturação do SGD, implantação da escuta protegida com a definição de um fluxo de atendimento e diminuição da revitimização de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, atingindo em macro a proteção integral a partir de uma política de atendimento adaptada a tais sujeitos localmente.

Para tal compreensão, Boneti (2011) contribui com a perspectiva de que para entendermos a questão da política pública precisamos analisar a origem da política e todo o seu desenvolvimento, o que é possível de acompanhar no caso da implantação da escuta protegida, posto que ainda “engatinha” no Brasil, não sendo diferente no Maranhão, o que nos oportuniza planejar sua operacionalização, considerando todos os condicionantes tanto políticos quanto econômicos que vão impactar diretamente na decisão sobre tais políticas.

Trazendo ainda o autor acima referido que devemos conceber que o Estado não é uma instituição dotada de neutralidade, mas sim, a partir dos representantes que estão no governo, se move por determinados valores éticos e políticos, além de convicções ideológicas, resultando assim de uma relação de poder e dominação que vão atingir todos os setores, inclusive o seu relacionamento com a sociedade civil, local de onde provém o anseio social que irá originar as políticas públicas. Assim, essa origem se dá muito antes da formalização dessas políticas em forma de plano, que são bastante comuns no âmbito do Direito da Criança e do Adolescente, cuja eleição de prioridades dentre os diversos temas para receberem aporte, encontrará lastro determinantes econômicos sociais e políticos que fundamenta o poder em exercício (Boneti, 2011).

Posto isso, salutar que para se falar na implantação da escuta protegida nos municípios se conheçam tais condicionantes e se elabore uma incidência estratégica de convencimento da opinião pública e do próprio poder executivo, gerando uma atmosfera de retroalimentação da importância do investimento nessa seara, que coaduna com os pressupostos alicerçados no ECA e que devem nortear a política de atendimento dos municípios no trato de crianças e adolescentes, visando o superior

interesse desses sujeitos, o que deve ser garantido com prioridade absoluta em todos os campos, a partir de sua própria voz, ser ouvido em situações de violência e evitar a revitimização é clara ilustração de tudo isso.

5 CONCLUSÃO

A presente discussão se aloca especialmente no Direito da Criança e do Adolescente no Brasil, que reflete construções normativas internacionais, enfrentando as peculiaridades do cenário nacional. Analisa-se que apesar do ECA já contar com mais de três décadas de sua edição e recepção em nosso ordenamento, ainda hoje não foi completamente efetivado, sendo um desafio para a implantação de políticas públicas na área, bem como perpassando pela necessidade de compreensão em amplitude dos objetivos dessa norma pelo Sistema de Justiça, em específico e pelo Sistema de Garantia de Direitos, em macro.

Entenda-se, a dupla crise que sofre o ECA – interpretação e implantação – se remonta como uma dificuldade real para a concretização dos seus princípios norteadores na realidade. Ao se perceber que os próprios operadores ainda possuem dificuldades de se despir de aspectos discricionários e tutelares do chamado menorismo, devido estar arraigado culturalmente, quiçá o que se pode falar da sociedade em amplo aspecto. É desafiador falar em proteção integral, quando a concepção de segregação ainda é o mote vigente no imaginário popular.

É nesse aspecto que premissas como “criança não tem querer” ganham robustez e discussões como a necessidade de uma forma adaptada e adequada de ouvir crianças e adolescentes acabam enfraquecendo sobremaneira. Aqui é latente que a ‘adultização’ permeia a aplicação desse direito, deturpando a concepção do que é o melhor interesse da criança e do adolescente que deveria nortear toda a política de atendimento municipal, ao que se leva a indagar sobre o melhor interesse – de fato – de quem é que estamos priorizando.

A criança e o adolescente precisam ser ouvidos, mas não de qualquer jeito, deve-se respeitar sua fase de desenvolvimento, o volume de informação que pode e queira partilhar e focar no acolhimento em todas as fases – momento de revelação, acompanhamento preparatório para a fase judicial e posterior a esta, o apoio deve ser ofertado de maneira qualificada e perene, enquanto subsistir a necessidade. Considerando esse enfoque, volta-se o olhar para a atual capacidade de absorção dessa demanda, de maneira adequada, pela rede de atendimento e pelo sistema de justiça: estão todos preparados? Há investimento real nesse sentido?

O sistema a que se referem a Lei nº 13.431/2017 e o Decreto nº 9.603/2018 necessita essencialmente da capacitação e formação dos profissionais, da clareza de um fluxo de atendimento,

da definição das portas de entrada e delimitação dos papéis e atribuições de cada ente, tudo isso no sentido de intentar afastar a possibilidade de revitimização, mas também de reeducar o agir dos profissionais que por vezes acabam invertendo a lógica e passam a violar direitos, quando deviam proteger. Como então seria possível atingir a esses objetivos sem antes estruturar e planejar adequadamente políticas públicas específicas para tal finalidade?

É um desafio que se desnuda, mas, especialmente, é uma oportunidade singular para se falar na efetivação de direitos a que essa legislação propõe, atingindo desde a gestão pública em todas as esferas, como também o sistema de justiça e a rede de atendimento, em que todos compõem o sistema de garantia de direitos. Pelo que, se de fato é objetivo debelar as crises de interpretação e implantação que o ECA sofre, necessária a combinação entre a vontade política da decisão da gestão municipal e o aceite do fazer diuturno dos profissionais, com esse enfoque: formação e definição de um fluxo de atendimento, são ferramentas essenciais em prol da efetivação desses direitos.

Oportunidade ainda da elaboração de uma política pública desenhada desde a sua gênese de forma adaptada e acolhendo esse anseio social. A necessidade é latente e pungente, pelo que devemos investir em minorar influências de determinismos ideológicos que venham mitigar o potencial de atingir a prioridade absoluta que tanto o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Constituição Federal brasileira preconizam e que acabam reiteradamente secundarizadas, quando deveriam vir em primeiro plano, em verdadeiro contrassenso.

Está se falando aqui, primordialmente, do exercício da empatia. Reconhecer crianças e adolescentes enquanto protagonistas e com direito à sua voz, é um comprometimento a que poder público, família e sociedade civil não podem se eximir. Assim, reconhecer as falhas é o primeiro passo no sentido de um diagnóstico das potencialidades, apontando para o caminho da articulação e funcionamento em rede do sistema de garantia de direitos, para que assim se possa construir um terreno fértil o suficiente, em que seja possível falar, sem recair em letra morta, de fato em prioridade absoluta, melhor interesse e proteção integral.

REFERÊNCIAS

- AMIM, A. R. Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente. In: **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.
- AZAMBUJA, M. R. F. **Inquirição da criança vítima de violência sexual: proteção ou violação de direitos?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- BONETI, L. **Políticas Públicas por Dentro**. 3. ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.603/2018 de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9603.htm >. Acesso em 17 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 99.710/1990, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm > . Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.431/2017 de 04 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm >. Acesso em 17 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 8069, de 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 >. Acesso em: 10 jun. 2023.

CEZAR, J. A. D. A escuta de crianças e adolescentes em juízo. Uma questão legal ou um exercício de direitos?. In: POTTER, L. (org.). **Depoimento Sem Dano:** uma política criminal de redução de danos. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

CONANDA. Resolução 113 de 19/04/2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104402> >. Acesso em 17 jul. 2022.

CONANDA. Resolução nº 169 de 13/11/2014. Dispõe sobre a proteção dos direitos de crianças e adolescentes em atendimento por órgãos e entidades do Sistema de Garantia de Direitos, em conformidade com a política nacional de atendimento da criança e do adolescente prevista nos arts. 86, 87, incisos I, III, V e VI e 88, da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: < <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/169-resolucao-169-de-13-de-novembro-de-2014/view> >. Acesso em 17 jun. 2023.

CONANDA. Resolução nº 235 de 12/05/2023. Estabelece aos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente a obrigação de implantação de Comitês de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência nas suas localidades. Disponível em: < <https://escutaespecializada.com.br/wp-content/uploads/2023/05/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O-No-235-DE-12-DE-MAIO-DE-2023-18-Maio.pdf> >. Acesso em 17 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação Nº 33 de 23/11/2010. Recomenda aos tribunais a criação de serviços especializados para escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência nos processos judiciais. Depoimento Especial. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1194> >. Acesso em 17 jun. 2023.

MÉNDEZ, E. G. **Adolescentes e Responsabilidade Penal:** Um Debate Latino Americano. Buenos Aires, 2000. Por uma reflexão sobre o Arbítrio e o Garantismo na Jurisdição Sócio-Educativa. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/88827>. Acesso em 05 jul. 2019.

Nota Técnica nº 03/2017 – Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público do Maranhão. EMENTA: Análise das diferentes formas de oitiva de crianças e adolescentes e da atuação do Ministério Público, tanto em demandas cíveis quanto criminais. Disponível em: < https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/NT_03.2017_-_Grupo_de_Trabalho_-_Escuta_Especial.pdf >. Acesso em 25 jul. 2019.

SARAIVA, J. B. C. **Adolescente em conflito com a lei:** da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. 3 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editora, 2009

XII

APONTAMENTOS PRELIMINARES SOBRE AS POSSIBILIDADES DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS DO MARANHÃO – PROVITA

Sarah Valery Mano Queiroz

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende se debruçar sobre o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), realizando uma análise a partir dos teórico-metodológicos da pesquisa avaliativa para refletir sobre as possibilidades de avaliação no Programa em questão, considerando seus limites, sobretudo devido a necessidade de sigilo de diversas informações, parte central da estrutura de operação PROVITA.

Assim, pretende-se problematizar quais os limites e possibilidades da aplicabilidade da pesquisa avaliativa no PROVITA/MA, objetivando realizar um breve resgate histórico da construção da política de proteção à vítimas e testemunhas no Brasil, com atenção ao protagonismo da sociedade civil na disputa pelo modelo de proteção atualmente vigente. Objetiva-se, ainda, discutir sobre os principais aspectos da pesquisa avaliativa, a partir de reflexões teórico-metodológicas fundamentais, com enfoque na modalidade de avaliação de processo. Por fim, busca-se definir os limites e possibilidades da aplicabilidade da pesquisa avaliativa no PROVITA.

O método parte materialismo crítico-dialético (Marx, 2011), buscando ir para além da aparência e empreender uma análise aprofundada das interlocuções e dinâmicas relacionais que circundam este objeto, com o intuito de compreendê-lo a partir da sua essência, a partir dos conceitos e dos elementos constitutivos da complexidade que compõe o universo da problemática apresentada, saindo do abstrato até alcançar o concreto. Ademais, assentaremos as elaborações acerca da pesquisa avaliativa nos referenciais metodológicos e teóricos de Silva e Silva, além das contribuições neste campo formuladas por Figueiredo e Figueiredo, Arretche, Draibe, Ander-Egg e Aguilar. Quanto aos procedimentos de pesquisa, foi adotada a pesquisa bibliográfica, o levantamento e pesquisa bibliográfica proporcionarão a contextualização e o aprofundamento teórico das principais categorias constitutivas do objeto, procedendo-se a uma revisão dos trabalhos disponíveis em livros, trabalhos acadêmicos, revistas científicas e sites especializados sobre a temática.

2 PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS – HISTÓRICO E ESTRUTURA DE OPERAÇÃO

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) surge no ano de 1996, com projeto piloto implantado no Estado de Pernambuco, construído a partir das lutas e experiências de entidades da sociedade civil organizada contra a violência e a impunidade, tendo esses

esforços garantido, ainda naquele ano, que a proposta do Programa de Proteção fosse pautada no primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 1), conforme relembram Coelho e Pessoa (2018, p. 3), incluído no rol de propostas de ações governamentais luta contra a impunidade do referido documento: “Apoiar a criação nos Estados de programas de proteção de vítimas e Testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal”.

Assim, de acordo com Gamba (2018), com o pontapé inicial para sua institucionalização fincado do PNDH 1, o PROVITA está vinculado a política de direitos humanos e possui algumas características que o diferencia da proteção realizada no âmbito das políticas de assistência social e segurança pública.

Em 1999 é promulgada a Lei 9.807 de 13 de Julho de 1999, marco da institucionalização do PROVITA, que estabelece normas para organização dos programas estaduais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e cria o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

Segundo o diploma legal em questão, as medidas de proteção serão aplicáveis a vítimas ou testemunhas de crimes, que estejam coagidas ou expostas à grave ameaça física ou psicológica, em razão de colaboração com investigação ou processo criminal, diante da dificuldade despreveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e da importância dessa pessoa para a produção da prova (Brasil, 1999). Além da vítima e testemunha, acompanhada de seus familiares, quando assim solicite, o art. 13º da lei que regulamenta o PROVITA também abre a possibilidade de ingresso do réu colaborador.

No que diz respeito a estruturação, de acordo com o art. 7º do Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Brasil, 2011), a execução do Programa nos Estados inicia-se por meio de celebração de convênio entre Governo do Estado e União, vinculando-o às diretrizes e leis de regulamentação do Programa, bem como o PNDH vigente, em seguida, celebração de convênio entre Governo do Estado e entidade da sociedade civil.

A estruturação do PROVITA nos Estados da Federação, conforme prevê o art. 6 do Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Brasil, 2011), é composta pelo órgão executor estadual, entidade gestora, conselho deliberativo estadual e rede solidária de proteção.

Bezerra (2021) destaca que uma importante condicionante para execução do Programa de Proteção pela Sociedade Civil se deve ao fato de que dentre os ameaçadores existe um grande número de agentes públicos envolvidos. Outro diferencial é o afastamento de práticas coercitivas, criminalizadoras e excludentes, provenientes de direito criminal punitivo e seletivo, dando preferência para um modelo pautado por posturas restaurativas, emancipatórias e libertadoras (Gamba, 2018). Com

destaque, principalmente, para o reconhecimento da criminalização da pobreza, que faz dos mais desfavorecidos a clientela do sistema penal, pautados na compreensão das causas estruturais e dos fatores que perpassam pela construção da trajetória das pessoas que ingressam no Programa (Pedrosa, 2014).

A proteção à vida do sujeito em proteção é realizada de forma não armada, viabilizada por meio de estratégias como mudança de residência, removendo a pessoa do seu local de risco e reinserindo-a em outra localidade, de forma sigilosa e a reinserção social do sujeito em proteção no novo local de moradia é viabilizada conforme as necessidades deste e as possibilidades ofertadas da rede de atenção da região na qual será alocado (Jakob, 2014).

No que se refere às estratégias de proteção adotadas pelo PROVITA para garantia da vida, Bezerra (2021) destaca que é realizada uma análise das necessidades de cada caso, mediante a elaboração de mapa de risco, sempre tendo como norte a Pedagogia da Proteção e as previsões da Lei 9.807/99, sendo regra a mudança de residência, retirando o sujeito do local de ameaça, podendo ser realizadas construções de estórias de cobertura, restrição da comunicação, necessidade de anonimato, alteração de nome, descaracterização física, dentre outras estratégias de segurança.

Para possibilitar a inserção social em novo local, o Programa realiza articulações institucionais para possibilitar o acesso à saúde, educação, emprego, renda, moradia, previdência, dentre outras, de forma segura, em decorrência das restrições à liberdade individual e necessidade de sigilo, com acesso preferencialmente por meio das políticas públicas (Brasil, 2011). Também é aberta a possibilidade de custeio de cursos para capacitação, aperfeiçoamento da qualificação profissional e programas educacionais ao sujeito em proteção, quando seja da vontade deste, avalizado pela Equipe Técnica do PROVITA e devidamente autorizado pelo Conselho (Brasil, 2011).

Considerando que comumente as pessoas que são acolhidas pelo PROVITA advém de um contexto vulnerabilidade social, objetiva-se ir além de garantir a integridade física e a segurança dos sujeitos, mas possibilitar que estes encontrem condições de acesso à toda a gama de direitos que são necessários para o seu pleno desenvolvimento, sendo uma das dimensões da realização dos direitos humanos (Gamba, 2018). Assim, no modelo de proteção defendido e disputado pela sociedade civil, a pessoa que ingressa no PROVITA não é um mero elemento de útil à investigação processual, é um sujeito de direitos (Pedrosa, 2014).

3 A PESQUISA AVALIATIVA – CONCEITOS E REFLEXÕES

De acordo com Silva (2008) a prática da avaliação de políticas públicas e programas sociais tem sua expansão no Brasil a partir dos anos 80, em um primeiro momento como uma resposta às

demandas de organismos internacionais econômicos, atendendo a demandas de racionalidade do gasto do dinheiro público e rendimento dos programas e políticas em que estes eram aplicados. Dessa forma, a avaliação era posta por estas instituições financiadoras como condicionante para o financiamento, sobretudo para verificar a eficiência do emprego dos recursos e eficácia no alcance dos objetivos traçados para aqueles programas e políticas.

Nos anos 90, no contexto da reforma do Estado, no movimento de repasse da execução de programas sociais para organizações do terceiro setor, “[...] a avaliação de políticas e programas sociais passa a ser requisitada como mecanismo fundamental de controle do Estado sobre os recursos que são transferidos para o terceiro setor”, implementadores privilegiados de programas sociais” (Silva, 2008, p. 39).

Dessa forma, teoricamente, a avaliação deve ser uma das etapas da política, situando-se posteriormente à implementação das políticas e programas, tendo como escopo fornecer elementos fundamentados e com rigor técnico com objetivo de influenciar a reformulação ou manutenção, tanto durante a implementação, como posteriormente (Arretche, 2001).

A produção e divulgação de avaliações, tal como demonstrado, disponibilizam instrumentos que capacitam o eleitorado e exercer o princípio democrático de controle sobre a eficiência da ação dos governos: a ideia de que "desperdiçar recursos públicos (dinheiro que é do contribuinte) é eleitoralmente negativo". Neste sentido, a produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo (Arretche, 2001, p. 37).

Do que diz respeito aos conceitos de avaliação, Aguilar & Ander-Egg (1994, p. 18) trazem uma definição operativa de avaliação sistemática:

A avaliação é uma forma de investigação social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; encaminhada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes, que possam apoiar um juízo de mérito e valor dos diferentes componentes de um programa (tanto em fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, realizaram ou realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que esses êxitos foram alcançados, de forma tal que sirvam de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente no curso da ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados (tradução nossa).

Nesse sentido, Draibe (2001, p. 18) acrescenta que referir-se à avaliação como pesquisa de avaliação ou pesquisa avaliativa objetiva “preservar e enfatizar que trata-se de um novo conhecimento que será produzido a partir de uma investigação que se embasa em métodos e procedimentos científicos”.

Dessa forma, a avaliação sistemática se utiliza do método científico para conhecer um aspecto da realidade, sendo necessário rigor e técnica para garantir a confiabilidade e validade dos resultados.

Cabe destacar que o fruto da avaliação deverá ter uma finalidade, visto que sua função está direcionada a orientar soluções de possíveis problemas e reflexões de possíveis ajustes (Aguilar; Ander-Egg, 1994).

Silva (2008, p. 43) a partir dos apontamentos de Rossi e Freeman (1993, p. 5), acrescenta:

A pesquisa avaliativa é uma aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa para acessar a conceptualização, o desenho, a implementação, e as utilidades de programas sociais de intervenção, de modo que os avaliadores se utilizam de metodologias de pesquisa social para julgar e aperfeiçoar, mediante as quais políticas e programas sociais são conduzidos desde o estágio inicial de sua definição, elaboração e implementação. Permite distinguir programas efetivos e ineficientes, bem como, planejar, elaborar e desenvolver novos esforços que possam produzir, eficaz e efetivamente, impactos desejados sobre grupos e populações (Rossi; Freeman, 1993, p. 5).

Silva (2008) estabelece que a pesquisa avaliativa possui uma função técnica, política e acadêmica. De modo que a primeira garante elementos para reflexão sobre possibilidades de redirecionamentos durante a implementação, sinalizando em que medida objetivos e mudanças ocorreram, possibilitando a elaboração ou redimensionamento de políticas e programas. A segunda garante a disseminação de informações para o exercício do controle social fundamentando e favorecendo as lutas populares. A terceira busca desvelar “[...] determinações e contradições contidas no processo e no conteúdo das políticas públicas, evidenciando os significados mais profundos dessas políticas (sua essência) para a construção do conhecimento” (Silva, 2008, p. 44).

Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 109) apontam a importância de realizar diálogos lógicos entre os objetivos, critérios e modelos de análise que possam alcançar o objetivo de responder a pergunta básica que deve ser respondida em toda pesquisa de avaliação: “a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso?”

Entretanto, cabe lembrar que Arretche (2001) destaca que a metodologia de avaliação não deve centrar-se somente em determinar o sucesso ou fracasso de um programa, uma vez que, há uma considerável distância entre a formulação e a implementação. Desse modo, principalmente considerando que os formuladores e implementadores dificilmente são os mesmos, uma avaliação adequada deve investigar os pontos de dissonância, as adequações necessárias, muitas vezes fora da governabilidade e vontade política dos implementadores, de modo que a avaliação possa apontar tais particularidades que impediram que os objetivos e resultados inicialmente previstos na formulação não pudessem ser alcançados.

Contudo, a despeito dos objetivos, critérios, modalidade, método, e demais procedimentos avaliativos, a realização da avaliação deve ser fundamentada em princípios básicos:

Qualquer tipo de avaliação depende do estabelecimento de objetivos e critérios; A escolha do tipo de avaliação tem por base as questões que se pretende responder; Tipos de avaliação são específicos ao interesse organizacional, tendo em vista o potencial para criação de uma

imagem pública da instituição; Qualquer tipo de avaliação contém sempre uma dimensão política, ou seja, nunca é uma atividade neutra na organização; A escolha do tipo de avaliação, do método e dos procedimentos está condicionada, portanto, ao objetivo e aos objetivos dela, devendo ainda ser considerados: a disponibilidade de tempo, os recursos e até a preferência dos avaliadores (Silva, 2008, p. 47).

Apesar do caráter de objetivação, o processo de avaliação não é neutro e nem passa incólume pelas relações de poder, desse modo, a pesquisa avaliativa reconhece e considera as contradições presentes na realidade e como elas podem atravessar o objeto avaliado, contudo, sempre resguardando seu rigor técnico para garantir validade e confiabilidade nos resultados alcançados (Silva, 2008).

No que diz respeito aos critérios aferidos na pesquisa avaliativa, apesar de não consensuais na literatura, Draibe (2001) se ancora nas dimensões de eficácia, eficiência e efetividade.

Para a autora, eficácia são as “[...] características e qualidades dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro (Draibe, 2001, p. 35). Já a eficiência se refere às “[...] qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos [...] Medidas de custo/benefício seriam, nesta acepção, os melhores indicadores da eficiência de um dado programa” (Draibe, 2001, P. 35). Ao passo que a efetividade:

Refere-se a relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Ou seja, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide. (...) Logo, a efetividade significa as quantidades e/ou níveis de qualidade com que o programa atinge os impactos esperados e promove os efeitos, previsíveis ou não (Draibe, 2001, p. 35).

A autora, dentro do critério de efetividade, realiza a subdivisão entre efetividade social e efetividade institucional.

Efetividade social, especificamente, entende-se a capacidade do programa em afetar o capital social do meio em que se realiza, em especial a rede de articulações e parceiras específicas que facilitam sua execução. O conceito remete também aos níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e da população alvo.

(...)

Efetividade institucional, por sua vez, remete às afetações provocadas pelo Programa sobre organizações e instituições responsáveis ou envolvidas na implementação. Entre os conceitos e dimensões que podem captar tais efeitos, registro principalmente aqueles mais caros à análise neo-institucionalista, tais como os de capacidade institucional, aprendizagem institucional ou os referentes a hábitos ou comportamentos culturais das organizações, todos eles remetendo, afinal, às condições institucionais de sustentação e multiplicação dos programas (Draibe, 2001, p. 37).

Por fim, cabe mencionar que a tarefa de avaliação vai muito além de aferir percentuais de metas físicas ou financeiras, de modo que uma avaliação efetiva se opera quando há uma análise correlacional entre os resultados produzidos e os processos pelos quais estes foram alcançados (avaliação de processo e medidas de eficácia e eficiência), assim como os resultados e os impactos que o programa

ou a política geram na realidade em que opera (avaliação de impactos e efeitos e medidas de efetividade) (Draibe, 2001).

4 LIMITES E POSSIBILIDADES DA APLICABILIDADE DA PESQUISA AVALIATIVA NO PROGRAMA DE PROTEÇÃO À VÍTIMAS E TESTEMUNHAS DO MARANHÃO

De acordo com a Lei 9.807,99, a instância de monitoramento do Sistema Nacional de Proteção é composta pela Equipe de Monitoramento e pela Câmara Técnica.

A referida Equipe deve se reunir trimestralmente, e é composta pela Coordenação Geral de Proteção (CGPT) do Ministério dos Direitos Humanos, pela entidade gestora do Programa Federal de Atenção a Vítimas e Testemunhas, e pelos supervisores e monitores. Os monitores são técnicos da CGPT e das entidades gestoras da sociedade civil, em Equipe interdisciplinar composta por profissionais da área do direito, psicologia e serviço social. Poderão contar, ainda, com dois especialistas, um na área de estatística e outro na área de execução, planejamento orçamentário e prestação de contas (Brasil, 1999).

O diploma legal estabelece diversas atribuições para a Equipe de Monitoramento, distribuídas entre coordenação e monitores, das quais destacaremos as que se comunicam com a presente reflexão:

Analisar e manter banco de dados sobre o programa; Propor aperfeiçoamento a metodologia do monitoramento; Coordenar, planejar e operacionalizar as reuniões de avaliação e planejamento do monitoramento e da Câmara Técnica; Organizar oficinas técnicas com as Equipes (supervisores, monitores, programa federal e permutas); Acompanhar a implementação das recomendações e das boas práticas pelos programas estaduais; Contribuir na sistematização do relatório final (anual) do monitoramento; Facilitar e apoiar o processo de avaliação da intervenção interdisciplinar realizado pelas equipes, discutindo e fomentando a promoção de aperfeiçoamentos necessários à garantia da qualidade do atendimento; Promover o acompanhamento visando a identificação das boas práticas, avaliação e a construção de indicadores da eficácia psicossocial e jurídica dos procedimentos dos programas; Socializar formas e instrumentais de intervenção e metodologias já experimentadas, propiciando o seu aperfeiçoamento e a sua disseminação em toda rede; Coletar e analisar dados sobre o programa; Assessorar e supervisionar a execução das metas física e financeira/orçamentária dos convênios assinados para execução dos programas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas; Coletar dados, mensurar resultados, aferir metas e avaliar a adequação financeira da execução dos programas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas; (Brasil, 1999).

A Câmara Técnica do Monitoramento se reúne uma vez ao ano, e é composta pela Equipe de monitoramento, e representantes dos espaços das instâncias de articulação como o Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos Deliberativos, o Fórum Nacional de Entidades Gestoras, o Movimento Nacional de Direitos Humanos.

Tal espaço tem como atribuição a contribuição para a avaliação, acompanhamento e elaboração de diretrizes para o monitoramento; referendar boas práticas identificadas pelo Monitoramento e demais integrantes da Câmara Técnica nos Programas de Proteção a Vítimas e a Testemunhas, recomendando implementação no Sistema Nacional de Proteção; e formular recomendações para o

Monitoramento, incluindo em seu planejamento anual com vistas ao aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Proteção (Brasil, 1999).

Uma vez compreendida a estruturação das instâncias de monitoramento da política de proteção, cabe a reflexão fundamental no campo da avaliação de políticas públicas e programas sociais sobre a diferenciação entre monitoramento e uma avaliação sistemática.

Aguilar e Ander-Egg (1994) destacam que o monitoramento se trata de um exame contínuo e periódico, realizando análise de uma série de informações que permitam verificar o desenvolvimento de uma atividade programa, sendo ação orientada pelo objetivo de assegurar o cumprimento dos prazos previstos, e entrega dos resultados conforme o programado. Ao passo que a avaliação sistemática, apesar de também verificar o alcance das metas de uma política ou programa, objetiva analisar os êxitos e o nível do alcance, assim como os resultados atingidos como consequência deste programa em análise.

Assim, os autores destacam que o monitoramento, “[...] do ponto de vista administrativo, trata-se de uma função gerencial, que deve ser realizada rotineiramente para a operação adequada de um projeto ou para sua prestação de contas” (Aguilar; Ander-Egg, 1994, p. 6, tradução nossa).

Silva (2008, p. 78) acrescenta refletindo que o foco principal do monitoramento é garantir o pleno funcionamento do programa ou da política, tendo como objetivos: “[...] auxiliar na execução; melhorar a função gerencial; assegurar a eficiência e produtividade; organizar fluxos de informações e auxiliar o processo de avaliação, constituindo-se em fonte de informação para o pessoal do planejamento e execução”.

Faria (1999) caracteriza o monitoramento enquanto acompanhamento de ações e tarefas referentes ao plano de execução, tratando-se de um processo contínuo, objetivando identificar o progresso sempre embasado do plano de trabalho, assentado numa atitude gerencial, recomendando ajuste do plano, das condições operacionais e correção dos rumos.

Desse modo, apesar de referências a um possível caráter avaliativo, observa-se que a experiência realizada no Sistema Nacional de Proteção trata-se de um monitoramento e ainda resguarda distâncias com as propostas teórico-metodológicas da pesquisa avaliativa, sobretudo, no que diz respeito ao estabelecimento de um método científico, na intencionalidade, na adequação do fazer à uma das modalidades de avaliação, tratando-se de um modelo difuso que visa abarcar diversos aspectos dentro do ciclo da Política de Proteção.

Assim, debruçamo-nos no exame preliminar de algumas limitações existentes na aplicação da pesquisa avaliativa ao Programa. Inicialmente, o principal impasse reside na necessidade de sigilo sobre diversas instâncias do Programa, tais como componentes da Equipe Técnica e acesso aos

documentos, visto que toda a documentação do Programa é prevista no regramento legal enquanto sigilosa, portando carimbo de confidencialidade e em envelopes fechados (Brasil,1999).

Desse modo, limita-se em grande medida a possibilidade de realização de avaliação externa ou avaliação mista, sendo possível somente uma avaliação interna, realizada por pessoas que pertencem à organização gestora ou promotora, contudo, não são diretamente responsáveis pela execução da política ou programa avaliado (Aguilar; Ander-Egg, 1994).

Nessa modalidade, os referidos autores apontam certas desvantagens, uma vez que inseridos naquele meio, os responsáveis podem vir a ressaltar os êxitos e minimizar os aspectos negativos, e outras desvantagens relacionadas à subjetividade, tais como menor garantia de objetividade no julgamento, por exemplo, de questões que podem vir a prejudicar algum colega de trabalho. Contudo, Aguilar & Ander-Egg (1994) apontam vantagens, tais como conhecimento e familiaridade com o programa ou política a ser avaliado.

Cabe destacar, ainda, a impossibilidade de uma avaliação de impacto, uma vez que após o ato de formalização do desligamento do Programa, encerram-se os pactos, obrigações e comunicações estabelecidos entre a pessoa protegida e PROVITA. Desse modo, não há nenhuma forma de acompanhamento dos sujeitos em proteção após a sua saída do Programa, impedindo eventual verificação de impactos da ação do PROVITA na reinserção social das pessoas, por exemplo.

Nesse sentido, ante a impossibilidade de realização de avaliação de impacto, dentro das possibilidades e modelo de operação do PROVITA atual, tomando como base as modalidades de avaliação mais consideradas na literatura (Silva, 2008), com objetivo de aprofundar o trabalho atualmente realizado pela Equipe de Monitoramento, indica-se a realização de **avaliação de processo**.

De acordo com Silva (2008) a referida modalidade de avaliação concentra-se em critérios de eficácia do Programa, de modo que avalia sua implementação de acordo com os objetivos concebidos durante a formulação, e as relações entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas.

Para Draibe (2001, p. 20-21), as avaliações de processo tomam como foco “[...] o desenho, características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Objetivando assim detectar fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível”.

Analisando os sistemas ou subprocessos da implementação, Draibe (2001, p. 31) define possíveis âmbitos de análise avaliativa nesse momento da política, tais como sistema gerencial ou decisório, processos de divulgação e informação, processos de seleção (de agentes implementadores ou beneficiários), processos de capacitação, sistema logísticos operacionais para alcance da atividade fim, como financiamento e gasto e provisão de recursos e materiais e processos de monitoramento e avaliação internos.

Dessa forma, de acordo com a autora, numa avaliação de processo compreende-se quem está conduzindo aquele processo, qual a origem institucional daquela liderança; se a divulgação realizada e informações disseminadas são suficientes para realização dos objetivos previstos, medindo, por exemplo, clareza, abrangência, suficiência das informações; a qualidade dos processos seletivos e os critérios de seleção; a qualidade da capacitação, se os prazos, sistemas e conteúdos abordados na capacitação são suficientes em qualidade e quantidade para garantir o desempenho das atividades pelos agentes; compreender os procedimentos de avaliação, a regularidade, os métodos, a utilização dos resultados apreendidos no monitoramento e na avaliação, a publicidade dos resultados; avalia-se, também, os parâmetros de suficiência de recurso, tempo e base material para alcance da atividade fim prevista pelo programa ou política em análise (Draibe, 2001).

Aguilar & Ander-Egg (1994, p. 39) em sua reflexão sobre avaliação de processo, destacam que esta compreende diversos aspectos e dimensões:

Em primeiro lugar, a cobertura do programa (em que medida alcança a população-objeto, os aspectos técnicos da implementação (como se operacionaliza o programa), os aspectos estruturais e funcionais da organização responsável pelo programa ou pela prestação de serviços, e, por último, o rendimento do pessoal responsável pela execução do programa (tradução nossa).

Desse modo, partindo das proposições de análise formuladas por Draibe (2001) e Aguilar e Ander-Egg (1994), observa-se que os aspectos dentro de uma avaliação de processo pouco se esbarram nas limitações ligadas ao sigilo, uma vez que não ligam diretamente nenhum critério avaliativo aos sujeitos em proteção, e, ainda, gerariam um salto qualitativo nas possíveis formulações realizadas pela Equipe de Monitoramento.

5 CONCLUSÃO

Cabe destacar que as formulações a respeito do PROVITA advêm da experiência de observação participativa e diálogos informais enquanto componente da Equipe Técnica do PROVITA/MA, tendo participado do processo de monitoramento por uma única oportunidade.

Desse modo, é importante ressaltar que os apontamentos contidos no presente artigo se tratam de notas preliminares, sendo necessário o aprofundamento no estudo dos aspectos teórico-metodológicos da pesquisa avaliativa, da compreensão da metodologia de monitoramento, para além da experiência empírica e das informações limitadas contidas no diploma legal, impondo-se o desafio de realização de entrevistas com membros da Equipe de Monitoramento e Câmara Técnica, acesso a documentos não sigilosos, como relatórios ou sistematização de metodologias, de modo a compreender

a totalidade do procedimento de monitoração realizado atualmente, com o objetivo de amadurecer este debate sobre pesquisa avaliativa no Sistema Nacional de Proteção.

Entretanto, importa ressaltar que o campo da avaliação de políticas públicas e programas sociais tem substanciais contribuições a serem feitas para o Sistema Nacional de Proteção, tendo em vista que os Programas que os compõem raramente são objeto de discussões e elaborações nessa área.

A dinâmica de celebração de Termos de Colaboração, uma vez que tais possuem curta vigência temporal, dá espaço a possibilidades de readequação e redirecionamento dos objetivos e metas previstos no plano de trabalho dos Programas de Proteção, de modo que a realização de uma avaliação sistemática pode em muito contribuir para tais realinhamentos.

Desse modo, as reflexões no artigo em questão sinalizam pela necessidade futura de construção de um modelo de avaliação que contemple as possibilidades, particularidades e limitações do PROVITA sobretudo, em diálogo com a metodologia participativa da pesquisa avaliativa, tendo em vista que suas proposições e formulações em muito se dialogam com a pedagogia da proteção adotada, defendida e preconizada pelas entidades da sociedade civil que executam a política de proteção.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, Z. **Evaluación de servicios y programas sociales**. Buenos Aires: Editorial Lumen, 1994.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1998.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

BEZERRA, V. C. **Antidisciplina: vidas, táticas e estratégias: a tensão entre direitos fundamentais e a proteção a testemunhas no estado do Espírito Santo**. Vitória: Editora Milfontes, 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.807/99 de 13 de Julho de 1999**. Brasília, 1999.

BRASIL. Portaria nº 1.772 de 16 de Agosto de 2011. In: PESSOA, L. C. B. (Org). **Marcos Legais do Sistema de Proteção à Vida**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2018.

BRASIL. **Portaria nº 297 de 24 de Agosto de 2018**. Brasília, 2018.

COELHO, L. G. M.; PESSOA, L. C. B.. Apresentação. In: PESSOA, L. C. B. (Org). **Marcos Legais do Sistema de Proteção à Vida**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2018.

- DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.
- FARIA, R. M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- FIGUEIREDO, A. M. C.; FIGUEIREDO, M. F. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: IDESP, 1986.
- GAMBA, J. A Proteção em Direitos Humanos na Perspectiva da Sociedade Civil. In: **Riscos e Rabiscos sobre a Proteção a Pessoas Ameaçadas: Textos de Reflexão e Opinião sobre o Trabalho em Proteção com Pessoas Ameaçadas**. São Luís: Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, 2018.
- PEDROSA, L. C. **Proteção a Testemunha: A experiência da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos como uma estratégia de intervenção da sociedade civil em políticas públicas de direitos humanos**. 2014. 199f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006.
- SILVA, M. O. S. A Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da Pesquisa Avaliativa. In: SILVA, M. O. S. (coord.). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2008.

XIII

JUDICIALIZAÇÃO, ATIVISMO JUDICIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: contribuições e disfunções

Glaydson Campelo de Almeida Rodrigues

1 INTRODUÇÃO

Alvo de debates nos meios acadêmicos das ciências sociais, o ativismo judicial tem sido denominado como “judicialização da política” e “politização do direito”. Contudo, essas designações abertas, amplas e imprecisas, que pretendem se referir à intervenção de juízes e tribunais na área política da Suprema Corte brasileira, têm gerado críticas e argumentações, posto que não estabelece critérios, limites e dados empíricos na área das ciências sociais e tampouco na teoria do direito constitucional (Maciel; Koerner, 2002).

Considera-se que as políticas públicas demandam investimentos em infraestruturas que tragam desenvolvimento econômico, seja pela distribuição de renda ou pela aplicação de políticas redistributivas, efetivando os direitos sociais garantidos por lei. E, no Brasil, todo esse movimento de controle de constitucionalidade, judicialização da política e agigantamento do judiciário conquistou significativa expressão após a Constituição de 1988.

A Constituição Federal, em seu artigo 2º, institui a Tripartição dos Poderes e a tornou cláusula pétrea no artigo 60, § 4º, inciso III. Nesta Carta, no título IV, artigos 44 a 135, as competências de cada Poder estão estabelecidas e, pelo princípio da indelegabilidade, um Poder não pode delegar sua função típica, atribuída constitucionalmente, a outro, frente a temeridade de desequilibrar a própria tripartição, que é condição essencial para manter a democracia concretizando controle recíproco sobre a função de cada um e evitando, assim, a sobreposição de um Poder e sua consequente hegemonia (Brasil, 1988).

Ademais, convém referir que, no Brasil e na maioria dos Estados modernos, a tripartição dos poderes é adotada de maneira mais flexível, visto que além das funções típicas, eles também possuem funções atípicas. Exemplo disto é a função típica do Poder Judiciário em julgar casos concretos, mas que, atipicamente, cria os próprios regimentos internos e também administra seus serventuários e magistrados (exercendo, portanto, função legislativa e executiva, respectivamente).

Sabe-se, ainda, que após a segunda guerra mundial, se desencadeou no mundo o surgimento das Constituições como forma de limitar os poderes e garantir os direitos fundamentais, objetivando superar as marcas deixadas pela guerra e pelos regimes totalitários, evitando, desta forma, que a política dos países estivesse à mercê dos desejos dos governantes.

Esse cenário gerou um aumento das atividades jurisdicionais, uma vez que se tinha uma Constituição garantidora de direitos. No entanto, o legislativo e o executivo se mostraram incapazes de concretizar as diretrizes constitucionalmente expressas e, diante da inércia destes poderes, o judiciário emergiu como a melhor forma de se exigir o cumprimento dos direitos.

Decorre disto que os mais variados temas, tanto cotidianos quanto de natureza controversa, e também de políticas públicas, foram encontrar solução sob a tutela do judiciário, a exemplo de questões eleitorais, da união homoafetiva, da vedação de nepotismo, do debate sobre a possibilidade de aborto em gestação de anencefalia, da demarcação de terras indígenas, entre tantos outros.

Nesse artigo, admite-se que o tema do ativismo judicial sinaliza para uma questão a ser debatida, uma vez que, diante de pautas essencialmente políticas e do poder de revisar atos emitidos pelos outros poderes da república, o judiciário, em muitas vezes, incorre em decidir com base em fatores externos à ciência do direito.

Desta forma, este trabalho teve como objetivo geral discorrer sobre a judicialização da política, o ativismo judicial e as políticas públicas, destacando o fenômeno da judicialização da política e suas causas históricas e sociais, ampliando o conhecimento sobre os impactos do ativismo judicial na tripartição dos poderes. Ademais, por entender que o Poder Judiciário tem papel importante na relação com as agendas governamentais, haja vista sua contribuição em pautar a formulação de agendas, inclusive legitimando as “*issues*”¹ no processo de construção de políticas públicas.

Para desenvolver o tema proposto neste artigo, recorreu-se a revisões bibliográficas em publicações oficiais, tais como livros, revistas, teses e artigos, que foram elencados nas referências deste trabalho, extraindo-se pontos relevantes para o estudo.

2 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E ATIVISMO JUDICIAL: algumas considerações

O termo ativismo judicial se disseminou em debates políticos e acadêmicos, pioneiramente nos Estados Unidos e depois em outras nações. Esse termo, e seu contraponto, a *autocontenção*, são alvos de críticas por causa de seus vieses, suas ambiguidades e seus efeitos políticos. Considera-se que tais críticas se deram em disciplinas como teoria e sociologia do direito, história e ciência política, onde se buscou teorizar e elaborar conceitos que passaram a fazer parte de esquemas conceituais e ajudam analisar temas relativos ao Judiciário (Rodrigues, 2018).

A autora acrescenta que a problemática do ativismo abriu espaço para muitas críticas e questionamentos enfocando, por exemplo, a questão da autonomia do juiz e a análise simplificadora dos processos de decisão judicial. Segundo ela, quando se fala em ativismo, não se problematizam as práticas e os processos efetivos pelos quais o tema se constituiu historicamente, sendo útil, entretanto, identificar as condições e os motivos pelos quais este fenômeno surgiu e divisar suas transformações ao longo da história (Rodrigues, 2018).

¹ Aspecto de uma decisão, que afeta os interesses e mobiliza os sujeitos na construção de políticas públicas.

É preciso destacar que a judicialização da política está intrinsecamente ligada ao ativismo judicial, uma vez que este resulta da judicialização que pode ocorrer quando o Judiciário assume funções que pertencem aos demais poderes (Barboza, 2012). Sobre isso:

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva (Barroso, 2008, p. 14).

Hirschl (2006) explica que a judicialização da política é um recurso que vem sendo cada vez mais utilizado para enfrentar significativos dilemas morais, questões de políticas públicas e controvérsias políticas. Na verdade, com os novos mecanismos de controle de constitucionalidade, os tribunais superiores vêm sendo convocados para resolver questões diversas, que passam desde a extensão das liberdades de culto religioso, de expressão, dos direitos à igualdade e à privacidade e da liberdade de reprodução, até as políticas públicas relacionadas à justiça criminal, à propriedade, à educação, ao comércio, à imigração, ao trabalho e à proteção ambiental. Sobre isso, é importante considerar a análise de Vianna *et al.* (2007):

Em torno do Poder Judiciário vem-se criando, então, uma nova arena pública, externa ao circuito clássico 'sociedade civil – partidos – representação – formação da vontade majoritária', consistindo em ângulo perturbador para a teoria clássica da soberania popular. Nessa nova arena, os procedimentos políticos de mediação cedem lugar aos judiciais, expondo o Poder Judiciário a uma interpelação direta de indivíduos, de grupos sociais e até de partidos – como nos casos de países que admitem o controle abstrato de normas – e, um tipo de comunicação em que prevalece a lógica dos princípios, do direito material, deixando-se para trás as antigas fronteiras que separavam o tempo passado, de onde a lei geral e abstrata hauria seu fundamento, do tempo futuro, aberto à inflação do imaginário, do ético e do justo. Tal contexto institucional, dominante, em maior ou em menor medida, nos países ocidentais, além de expressar um movimento de invasão do direito na política e na sociabilidade, tem dado origem a um novo personagem da intelligentsia: os magistrados e os membros do Ministério Público. 'Guardiães das promessas', na qualificação de Garapon, em meio ao mundo laico dos interesses e da legislação ordinária, seriam os portadores das expectativas de justiça e dos ideais da filosofia que, ao longo da história do Ocidente, se teriam naturalizado no campo do direito (p. 149).

No entendimento de Maciel e Koerner (2002), ao judicializar a política, sobrepuja-se a separação dos poderes do Estado e se torna possível uma maior intervenção por parte dos magistrados nos espaços políticos, mediante atuações incisivas para produzir e realizar políticas públicas, no esforço de concretizar valores e garantias assegurados pela Carta Magna de 1988.

Veríssimo (2008, p. 409) atenta que a Constituição de 1988 prometeu um pacto democrático após os governos de exceção e trouxe um rol de direitos sociais “[...] que tem objetivos declarados de transformação social, redução de desigualdades de renda e de oportunidades”. Este documento deu força ao Poder Executivo, que passou a concentrar recursos financeiros do Estado, com poderes políticos para controlar a distribuir de tais recursos. Porém, essa concentração de poder e *status*, uma vez conferidos ao STF (Supremo Tribunal Federal) enquanto “guardião da Constituição”, transformou o Judiciário em um “[...] importante fórum de contestação de políticas públicas e projetos de governo, em uma espécie de segunda instância deliberativa”. Como uma possível resposta à esse dilema, Silva e Vasconcelos (2019) defendem:

A resposta a determinada questão que se coloca como demanda judicial não é simples e merece análise caso a caso. Importa considerar que não se pode permitir que o Poder Executivo utilize como fundamento para o não cumprimento de decisões judiciais a alegação de que o Poder Judiciário não pode interferir em decisões “de gestão” do Poder Executivo. Uma vez provocada, a tutela jurisdicional é inafastável e o juiz não pode deixar de utilizar dos mecanismos cabíveis na tentativa de efetivar o direito negligenciado ou ferido naquele caso concreto, vez que, se o fizesse, estaria desrespeitando o denominado princípio da dignidade da pessoa humana (p. 842).

Barboza (2012) explica que cabe ao Executivo administrar a coisa pública e ao Judiciário aplicar a lei ao caso concreto. Assim, cabe ao primeiro planejar e implantar políticas públicas e, ao segundo, atuar como fiel da balança entre sociedade e administração pública. Então, quando não se tem a resposta dos poderes competentes, o Judiciário atua e expande seu poder, penetrando campos decisórios que seriam da responsabilidade dos demais poderes.

Independentemente da posição assumida, a judicialização é um fato. Os textos constitucionais possibilitaram ao Judiciário participar, através de suas decisões, da arena política. Verbicaro (2008) afirma que o cenário político-institucional atual predispõe a expansão da atuação do Poder Judiciário, que já vem participando em questões políticas e atuando como porta voz do pacto federativo, ao assumir a realização de direitos fundamentais delineados pela Constituição vigente. Nesse sentido,

[...] embora os juízes e os tribunais constitucionais careçam de legitimidade democrática formal, pois não têm origem na vontade popular, o certo é que gozam de uma legitimidade democrática substancial, na medida em que asseguram os direitos fundamentais e protegem a continuidade e a imparcialidade do processo democrático (Yepes, 2007, p. 65-66).

No entendimento de Barboza (2012), o termo ativismo judicial carrega em si uma conotação pejorativa, haja vista aponte para ações arbitrárias, sendo, quase sempre, usado para indicar opiniões contrárias daqueles que criticam decisões tomadas pelo Judiciário. Para a autora, o ativismo judicial requer uma postura ativa por parte do magistrado, no sentido de proteger as garantias fundamentais, exigindo que o juiz desempenhe sua função com propriedade e capacidade, sendo hábil para solucionar

inclusive casos políticos que reflitam diretamente no desenvolvimento das políticas públicas e nas garantias de direitos fundamentais.

3 ATIVISMO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: contribuições e disfunções

O Estado Democrático de Direito pressupõe soberania popular e governo da maioria, resguardando-se os direitos básicos das minorias. Neste sentido, o ativismo judicial, principalmente no que tange às ações individuais, tem mostrado um caráter não seletivo em suas decisões, privilegiando minorias que acionam o Poder Judiciário, concedendo direitos fundamentais e minimizando as desigualdades econômicas e sociais. Assim, se o Judiciário toma para si a função de implementar políticas públicas, acaba que “[...] privilegia aqueles que possuem acesso qualificado à Justiça, seja por conhecerem seus direitos, seja por poderem arcar com os custos do processo judicial” (Barroso, 2008, p. 895).

Diante disso, se percebe que o ativismo judicial encontra justificativa no agigantamento do Poder Executivo no âmbito do Legislativo, dada a incapacidade deste em responder às necessidades fundamentais da população. Logo, resulta que, nos casos em que os poderes competentes deveriam se responsabilizar em prover os direitos fundamentais, se fazem omissos, de forma que os indivíduos acabam recorrendo ao Judiciário para efetivá-los (Vianna *et al*, 2007).

Lopes (1994) ponderou que uma política pública resulta por meio de decisões e normas de naturezas diversas, e para consolidar a promoção de um direito são necessários esforços e gastos que exigem, claramente, ampla fiscalização e controle. Este autor destacou a importância de priorizar as políticas públicas citando, entre elas, as de caráter social, as de prestação de serviços essenciais e públicos e as compensatórias.

Campos (2014) diz que o conceito de ativismo é abrangente, sendo uma prática manifesta em decisões que envolvem várias áreas: a) decisões onde se ampliam direitos e poderes implícitos, ou até sem previsão clara na Constituição (exemplo: a deliberação da união estável entre casal do mesmo sexo como entidade familiar); b) Quando o Judiciário toma para si poderes para criar leis, função que foge de sua competência; e c) ampliação da competência de controle, exemplificada na decisão do STF quando autorizou que os juízes do país bloqueassem verbas públicas sempre que necessário para garantir o pagamento de medicamentos de alto custo a quem solicitar este direito. Como resultante de todo esse processo, é importante ratificar as considerações de Sierra (2011):

Trata-se de um trabalho com implicações éticas, pois ao mesmo tempo em que se inclina em defesa da cidadania, numa perspectiva promocional do direito, também serve ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social, permitindo a aplicação do direito como técnica de gestão. De um modo ou de outro, é sobre a questão social que está se debruçando

ao realizar um trabalho relevante de assessoria aos juízes. Estes já não se restringem a punir os pobres, mas começam a fundamentar suas sentenças articulando o parecer do Serviço Social com uma interpretação dos direitos fundamentais definidos na legislação (p. 262).

As decisões judiciais em políticas públicas encontram fundamento nos princípios constitucionais da dignidade e da igualdade, amparados pela premissa básica do mínimo existencial, critério este que estabelece o suprimento de condições materiais essenciais para a vida humana e que não se submete à discricionariedade do Executivo e do Legislativo, constituindo, pois:

[...] uma categoria universalista, mas não remete ao universalismo abstrato, característico do direito liberal-burguês, cego às diferenças e especificidades de cada sujeito. Assim, uma determinada prestação pode integrar o mínimo existencial para uma pessoa, mas não para outra, tendo em vista a variação das respectivas necessidades básicas (Sarmiento, 2016, p. 1661).

Admite-se, por fim, que ainda não existe um consenso sobre o conceito de ativismo judicial. No entender de alguns, persiste uma conotação pejorativa ao tempo em que, para outros, já encontra respaldo no anseio de fazer cumprir preceitos constitucionais. Conforme Barroso (2008),

A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas (p. 15).

Embora sendo uma tendência nas cortes constitucionais democráticas de vários países, o ativismo judicial, atualmente útil nas transformações políticas, jurídico-culturais e institucionais, segue com uma definição inserta posto que, se em alguns casos ele ajuda a melhorar processos políticos e atende à efetivação de direitos e garantias fundamentais, noutros – e no qual este autor discorda – ele se configura enquanto ameaça à legitimidade conferida à política majoritária, se opondo, assim à efetivação de políticas públicas pensadas pelo Estado (Campos, 2014).

4 CONCLUSÃO

Com o fim da segunda guerra mundial, o Poder Judiciário passou por profundas mudanças e ressurgiu com o poder capaz de concretizar a justiça social. Daí, se avolumou o fenômeno da judicialização das relações individuais na sociedade, junto com a facilidade de acesso à justiça, a desconfiança da sociedade com o Legislativo e Executivo e a consequente crise na democracia

representativa, que trouxe para o conhecimento do Judiciário alguns temas antes estabelecidos nos poderes representativos, tendo, portanto, que intervir em questões de cunho social.

Em meio à judicialização da política, é importante se atentar para o ativismo judicial, fenômeno que joga o protagonismo das ações ao indivíduo julgador. Tais ações, quando baseadas em suas crenças e vontades individuais, não contemplam todo o sistema jurídico brasileiro, assumindo, assim, o papel de governantes e devastando a política como fator interno do direito.

Diante deste cenário, faz-se necessário o estudo da judicialização da política para se repensar os limites de atuação do Judiciário, considerando que, por vezes, persiste a necessidade de rediscutir e entender o teor das decisões ativistas, sujeitas a arbitrariedades e ameaçando a legitimidade conferida à política majoritária, se opondo, assim, à efetivação de políticas públicas.

Diante do exposto, emerge a necessidade de ampliar os estudos sobre a judicialização da política e do ativismo judicial em si, para que se possa entender que ambos constituem um fenômeno sociopolítico à medida em que questões de repercussão social e política estão sendo transferidas para arena do Poder Judiciário, dada a omissão do Legislativo e do Executivo em realizar suas funções, o que, certamente, reforça a participação do Poder Judiciário como sujeito na arena social de concretização de políticas públicas.

Nesse sentido, o processo de judicialização das políticas públicas não acarreta prejuízos ao cumprimento de políticas que precisam ser planejadas, implementadas e fiscalizadas pelo Estado, mas, antes de tudo, precisam ser garantidas como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais sociais.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, E. M. Q. “Democracia constitucional, ativismo judicial e controle judicial de políticas públicas”. Risco e futuro da democracia brasileira direito e política no Brasil contemporâneo.

Revista Direito GV, v. 8, n. 15, jan-jun 2012. Disponível em:

<https://ufpr.academia.edu/Estef%C3%A2niaBarboza>. Acesso em set 2022.

BARROSO, L. R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. 2008.

Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf>. Acesso em: out 2022.

BRASIL. **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CAMPOS, C. A. A. **Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

HIRSCHL, R. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. Tradução: Diego Werneck Arguelhes e Pedro Jimenez Cantisano. **Fordham Law Review**, v. 75, n. 2, 2006.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/7533/6027/15130>. Acesso em set 2022.

LOPES, J. R. L. Judiciário, democracia, políticas públicas. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 31, n. 122, abril/junho, 1994. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/182023>. Acesso em set 2022.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. Sentidos da Judicialização da Política: duas análises. In: Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**, nº 57, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/XtH5MwKHLqblL5xyN7dwd6zC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em set 2022.

RODRIGUES, F. G. **Ativismo Judicial e Defesa de Direitos: Fornecimento Gratuito de Medicamentos e a Intervenção do Poder Judiciário**. [Tese] Universidade Estadual do Estado do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes – RJ; Março/2018. Disponível em: <<https://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/sites/9/2018/06/FABIANA-GOMES-RODRIGUES.pdf>>. Acesso em: nov 2022.

SARMENTO, D. O MÍNIMO EXISTENCIAL. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 08, nº 4, 2016, p. 1644-1689. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26034>. Acesso em out 2022.

SIERRA, V. M. **A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça**. Revista Katál, v.14, n.2, p. 256-264, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/ghtGKBvL6sQp6qNL5Q6rsjc/abstract/?lang=pt>. Acesso em set 2022.

SILVA, M. O. S.; VASCONCELOS, R. S. O JUDICIÁRIO E AS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA COMO SUJEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 23, núm. 2, 2019, Julho-, pp. 829-843. Disponível em: <https://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/13094>. Acesso em set 2022.

VERBICARO, L. P. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. In: **Revista Direito GV**, v. 4, n. 8, jul-dez 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/xw8SQHNmZc7PHw7hzzjdZbC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em nov 2022.

VERÍSSIMO, M. P. A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial “. **Revista Direito GV**, São Paulo 4(2), 2008, p. 407-440. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/QBYtQGn7fb3PHQP3jbpPmZM/abstract/?lang=pt>. Acesso em set 2022.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v 19, n 12 , pp. 39-85, nov. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/Gm5Cm5Tv3br63xgNvJZX4wL/?lang=pt&format=pdf>. Acesso ago 2022.

YEPES, R. U. A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, n. 6, ano 4, p. 52-69, 2007. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/18294>. Acesso em ago 2022.

XIV

PRÁXIS, CULTURA E ENFRENTAMENTO: a prática pedagógica do MST e a incidência na formulação e implementação da Educação do Campo

Julia Iara de Alencar Araújo

Aylana Cristina Rabelo Silva

Lenilde de Alencar Araújo

1 INTRODUÇÃO

Na concepção de Gramsci (2011), as relações de classe se reproduzem nas superestruturas, tal como numa arena onde, através de dinâmicas disputas, se estabelece uma Hegemonia; relações estas, segundo o autor, que extrapolam a esfera da dominação econômica. A Hegemonia de uma classe dominante se constrói através de uma direção política *organizada* que gera um consenso coletivo que a respalda e a aceita – consenso este que é em grande medida realizado pela Cultura, através do caráter educativo da direção política exercida num bloco histórico, por ser um âmbito organizador da vida social, dialeticamente articulada ao trabalho e às bases materiais do modo de vida.

A obra gramsciana é marcada pela discussão em torno da formação do poder político e os caminhos necessários para que as classes subalternas possam se tornar hegemônicas através da construção de uma Nova Cultura, onde sejam elas, através de uma unidade revolucionária, economicamente dominantes e politicamente dirigentes. Esta concepção Gramsciana, recoloca e amplia enormemente a importância táctica estratégica das discussões sobre Cultura, onde muitas vezes predomina uma leitura economicista que secundariza a relação dialética que se estabelece entre a base material e as relações dinâmicas que se dão na superestrutura. Gramsci não nega a primazia da base econômica, ele amplia o olhar sobre a dinâmica orgânica e sempre em movimento entre as dimensões.

A luta política dos Movimentos Sociais precisa forjar um projeto emancipatório – articulando economia, política e cultura – à luz da formação social das sociedades, das nações (do universal para o particular); para tanto, é fundamental entender a formação de nossa Cultura o Brasil, tendo a cultura popular como um âmbito de interrelação das nossas contradições orgânicas, enquanto sociedade, e de onde se manifestam as amplas e diversas expressões do “senso comum”, disputados na Sociedade Civil e calcados nos preceitos históricos que forjaram nossa identidade nacional.

Esta compreensão acerca da incidência cultural dos Movimentos Sociais representa uma importante posição de enfrentamento às expressões das contradições estruturais de nossa “brasilidade”¹. A escravidão no Brasil, portanto, teve a função de servir ao capitalismo comercial europeu e a acumulação primitiva não pode ser entendida apenas como uma fase, como na via clássica,

¹ Aqui refere-se à colonialidade continuada, construída sob bases eugenistas, racistas, extremamente patriarcais e elitistas. Retomando as ideias de Caio Prado (1996), sabemos que a colonização se deu como etapa fundamental da gestação das relações capitalistas e de acumulação para as transformações nas relações produtivas, na mesma medida em que já, no seu nascedouro, instalava as bases para um desenvolvimento universal sem que fosse necessário abolir de nossas relações os traços mais arcaicos das sociedades anteriores ao Capitalismo.

mas base estruturante da formação social particular do Brasil e, com suas distinções, da América Latina².

Ao atrelarem a vida dos povos à produtividade, os colonizadores impuseram a necessidade do excedente direcionado aos objetivos mercantis e da produção em massa, ou seja, iniciou-se um processo que culminará na inviabilidade da produção para a subsistência mantida como marginalização do homem livre sem-terra e dos escravos alforriados no contexto de uma sociedade ainda escravocrata. Dentre outros elementos, inviabilizou-se paulatinamente a expansão do artesanato indígena como forma criativa integrada ao sistema cultural dos povos originários (Murad, 2013, p. 88)

É por contraposição histórica que se firmam os Movimentos Sociais, para questionar a aparente naturalidade com que se destina “o não lugar”, o que sobra, a margem, o pior das relações societárias. Quando o estranhamento não encontra organização coletiva, tomada de consciência, descamba em barbárie, como é o caso da incorporação da extrema violência nas organizações também no interior das classes subalternas, como as facções. Os Movimentos Sociais nascem do direito mais básico, que nossa sociedade não garantiu a todos: comer, morar, trabalhar, ler, escrever, criar.

No Brasil, o direito à terra imbrica, para milhões de famílias, o direito à escola. À leitura de mundo. Não à toa, Paulo Freire encabeçou, nos MCPs, um trabalho de alfabetização majoritariamente vinculado às comunidades camponesas – população mais carente de acesso aos bens de cultura e educação. O direito à moradia também invoca o direito à produção cultural no seu sentido mais amplo: escola, teatro, música, cinema.

À despeito da desigualdade, as classes subalternas, exercendo autonomia relativa própria da Sociedade Civil, foram mais que capazes de propor para si mesmas e para a sociedades respostas às mazelas societárias que lhes couberam suportar. No mesmo Brasil da subalternidade, da subserviência consciente das elites em relação ao Imperialismo (Fernandez, 1998), no mesmo Brasil do genocídio permanente, se criaram experiências como o Quilombo, as Ligas Camponesas, a ocupação de terra, a ocupação de espaços públicos urbanos.

Todas essas experiências organizaram ações culturais, colocaram em pauta proposições concretas em oposição à reprodução passiva da violenta cultura burguesa, na singularidade brasileira.

² As relações econômicas e políticas que se estabeleceram na colonização já eram guiadas por necessidades mercantis e também de experimentação civilizatória, de construção de ideias, de comportamentos, de valores, e do desenvolvimento vilipendioso de uma certa ética da subalternidade, que viria a ser a característica fundante de nossas elites, e muito presente no ideário coletivo do senso comum. Subjetividades e Objetividades estas que marcarão as desigualdades de classe a determinar, desde a escravização, e a destruição de nações indígenas, as noções de direito, pertencimento e supremacia: lugar e não lugar.

Ações culturais no âmbito artístico, escolar e comunitário (Movimentos de Cultura Popular, Centros de Cultura Popular, Movimentos Eclesiais de base, etc.)³.

É a este fazimento cultural que queremos dar ênfase neste artigo, ao tratar das práticas pedagógicas do Movimento Sem Terra, a partir do papel que cumprem os Movimentos Sociais na sua relação com o Estado (sentido amplo e estrito, de Gramsci) e no âmbito das Políticas Públicas.

2 O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA PROBLEMATIZAÇÃO E PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DAS PRÁTICAS EDUCATIVAS DO MST

É vastíssima, e profícua, a literatura construída acerca da conceituação dos Movimentos Sociais e do seu papel na sociedade em diversos períodos, desde a configuração clássica às contemporâneas – com o advento dos novos movimentos sociais, a cada inflexão nas relações societárias se renovam os esforços de análise, posto que os Movimentos Sociais se ressignificam e recolocam sua prática, inovam dinâmicas. Sem dúvida, convergimos aqui para o entendimento de que o Movimento Social parte da necessidade para a organização da ação coletiva. Maria da Gloria Gohn (2013), chama a atenção para uma atualidade dos Movimentos em que já se modificaram a natureza de sua intervenção, não mais apenas reivindicatória, mas também propositiva e proativa, cada vez mais especializada em formular e realizar projetos sociais – o que modifica a formação de sua militância e a sua forma de organização.

Como exemplo de organização cultural e educativa, o Movimento Sem Terra caminha para os seus 40 anos de luta organizada, com uma vasta gama de experimentações no campo da formação dos sentidos, chegando à elaboração de uma *Pedagogia do Movimento*, como síntese de sua práxis educativa e política. Em recente exposição, Roseli Caldart (2020) explica que a pedagogia do MST se deu num processo histórico de construção, numa relação concreta de teoria e prática, de reflexão e problematização de seu próprio fazer. Embora esteja se referindo a experiência Sem Terra, sua reflexão pode ser estendida à realidade dos movimentos sociais que, de modo geral, se colocam numa perspectiva antisistêmica e cujas ações provocam um tipo emancipatório de enfrentamento⁴.

³ A colonialidade brasileira fora posta em pauta, problematizada, por diversas ações coletivas, das revoltas aos quilombamentos e Movimentos Sociais, com mais e menos capilaridade na sociedade. Esta problematização é posta concretamente pela Práxis, ou seja, um movimento reflexivo, crítico e sistemático de atuação prática. A dialeticidade que combina a teoria, a crítica de mundo, com a intervenção concreta sobre a realidade, uma experimentação concreta das possibilidades reivindicatórias e emancipatórias.

⁴ “Pedagogia [...] não é só teoria, não é só prática. É *práxis*, no sentido de intencionalidade educativa pensada desde a reflexão sobre práticas em pleno curso. Reflexão que dialoga com chaves teóricas formuladas desde outras práticas. E com fundamentos que não se referem somente à educação e sim ao todo de um projeto histórico. Pedagogias com finalidades emancipatórias se realizam como construção e reconstrução vivas, que continuam, e nunca de maneira linear, uma história de tempo longo. Pedagogias vivas têm base prática real e pedem, elas também, lutadores e construtores, que se formam no movimento de luta e construção. Movimento prático e teórico, presencial, coletivo. Movimento que tende a ser contraditório porque histórico” (Caldart, 2020, p. 4).

A maioria dos Movimentos Sociais vê no Estado um alvo de combate (daí a assertiva dos “direitos nossos, deveres do estado”), um oponente dos seus valores democráticos e dos seus ideais civilizatórios, pois em última instância é do Estado a responsabilidade de promoção de direitos sociais, sempre em posição de conflito pela relação contraditória entre Estado e Capital, o Estado como um interventor-mediador das necessidades da classe dominante que se faz valer de duas estratégias fundamentais de controle sobre a Hegemonia: a coesão e a coerção. No caso brasileiro, soma-se aos limites desta relação, que é um limite universal, o tipo estruturalmente racista e patriarcal de nossas elites dominantes representadas por um Estado autoritário, num tipo de democracia fragilizada altamente influenciada por agentes de dominação externa. As Políticas Públicas acabam por servir de termômetro desta correlação de forças, e indicativo do afrouxamento ou acirramento das medidas coercitivas e minimalistas do Estado.

Não é possível para o Estado, nem mesmo na sua forma estrita, evitar completamente a incorporação das pautas e proposições, ou mesmo a presença dos Movimentos Sociais, na sua atuação. A Inclusão Social, na mesma medida em que é conquista para quem reivindica, representa maiores possibilidades de controle social para o Estado (Gohn, 2013). Certamente que este fato não torna a conquista de Políticas Públicas um fato menor, ou negativo. É justamente a efetivação das Políticas Públicas que pode garantir, contraditoriamente, freios à exploração sem limites do Capitalismo.

Nessa arena ressaltamos o papel organizativo dos movimentos sociais em relação às demandas por direitos, e conseqüentemente políticas públicas, através de articulação e mobilização popular em torno das demandas concretas da classe trabalhadora. Assim como, a capacidade aglutinadora dos movimentos e a ampliação dos debates em torno das demandas/necessidades, comumente proporcionando espaços alternativos de participação popular no entendimento das condições de vida e construção de mediações e projetos de transformação.

Ainda, o papel reivindicatório de pressão e a agitação social. Quanto à ação política dos movimentos sociais é preciso reafirmar a natureza e o papel dos movimentos sociais no seu lugar no âmbito das contradições do capitalismo, mesmo quando a pressão organizada pelos movimentos sociais implica a necessidade de diálogo com o Estado. A função do MS é fundamentalmente contestatória e deve ser iminentemente crítica. O lugar da reivindicação cumpre um papel histórico importante na correlação de forças da sociedade⁵.

⁵ O papel reivindicatório também precisa ser pensado no contexto em que o governo é dirigido por forças progressistas ou de esquerda. A abertura, a forma e a profundidade do diálogo evidentemente se modificam nesses casos, alterando o tom do diálogo, mas sem destituir o lugar permanente da crítica coletiva, da busca por participação popular nos processos decisórios, por efetivação das reivindicações pautadas junto a estes governos e não exime os MS do seu lugar histórico de mobilização. Nem sempre esta relação é tranquila, mesmo em governos populares – justamente porque um governo não altera a natureza burguesa do Estado. Vale ressaltar que o diálogo é sempre mediado pelo conflito. Em diversos graus de

O papel de “intelectual orgânico” como sujeito coletivo e pedagógico dos movimentos, como já salientamos acima, como sujeito coletivo que elabora, exercita a formulação de políticas públicas e propõe – e que muitas vezes executa as ações de cerne das políticas públicas. Quanto mais um MS consegue articular suas pautas, os seus objetivos, a sua leitura crítica à construção ampla de médio e longo prazo de um projeto que envolva alianças, que envolva a articulação profunda e permanente com outros movimentos e instrumentos políticos da classe trabalhadora, maior é o seu fôlego de atuação⁶.

Este caráter de contribuir para construção de projetos populares para o Brasil, resguardados todos os desafios que nosso tempo histórico nos impõe. Contribui para que os Movimentos Sociais atuem num importante campo de experimentação de formas alternativas de organização social, pensaremos no caso da Educação do Campo desde uma construção coletiva surgida da luta histórica dos camponeses, no Brasil. Aqui o Movimento Social pauta para o Estado que tipo de escola, que tipo de educação é adequada aos seus territórios, a partir da experimentação auto-organizada, a partir da formação dos seus educadores, de uma abertura à educação popular e a organização da luta nesses territórios.

Organização Cultural concreta: seja ao pautar a formação dos sentidos, os processos de humanização das relações e consequente projeto de emancipação - percebe e articula perspectivas omnilaterais da formação. Seja na tentativa de democratizar os acessos aos bens de cultura, formação e informação (papel semelhante ao da agitação e propaganda proposto pela revolução russa). O exemplo russo abre caminho para uma articulação entre a Pedagogia Socialista, sistematizada por Krupskaya, a Pedagogia do Oprimido de Paulo Freire e a Pedagogia do MST – tripé mais que adequado para perceber a força dinâmica da Práxis potencial nos Movimentos Sociais e o sentido projetivo dos legados das diversas expressões da organização política das classes subalternas.

3 RELAÇÕES ENTRE A PRÁXIS PEDAGÓGICA DO MST E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO.

Desde seu início como movimento social organizado, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra parte das experiências históricas de organização política e cultural das revoluções na América Latina, em especial a sandinista, e experiências populares do Brasil para embasar seus

violência ou abertura, a exemplo do que foram os massacres de Eldorado dos Carajás, Corumbiara e Felisburgo. Com incidência direta do estado brasileiro.

⁶ O papel formador que cumprem junto as classes subalternas é muito importante para qualificar o olhar coletivo e a própria reivindicação e construção das pautas por direitos. É muito evidente nos últimos 30 anos, como os Movimentos Sociais cresceram sua capacidade de formar quadros, militantes e a sua própria base social. Sem dúvida que isto altera a capacidade de pautar políticas públicas e, mais que isso, acompanhar e avaliar sistematicamente a sua eficácia e contradições.

princípios políticos e estratégias de mobilização e organização de territórios, o que o coloca, mesmo num momento de fundação, como um movimento com profundas pretensões culturais. Nascendo de um momento de intensa crise política e econômica, na década de 1980, o principal instrumento de pressão e reivindicação constitutivo do MST, a ocupação de terra, se coloca como resposta a um problema estrutural do Brasil em relação ao modo de vida: a irrealizada Reforma Agrária, que excluiu e expropriou uma extensa parcela da população brasileira dos direitos humanos mais básicos como moradia, alimentação e trabalho.

Um fato relevante para a compreensão da ampla dimensão de Práxis que o MST vivencia desde sua gênese é resgatar as bibliografias de análise das práticas culturais e das práticas educativas datadas ainda dos primeiros anos de articulação do Movimento⁷. Apesar de descartarmos, como já nos alertou Caldart, uma ideia de pedagogia dada *a priori* e sim a partir de um processo de construção, não é por acaso que se desenvolvem fortes experiências organizativas com incidência na construção de novas cultura políticas no MST.

O movimento teve como direção política uma geração jovem muito influenciada pela teologia da libertação, que teve um protagonismo importante nos movimentos populares da América Latina; bem como uma forte inspiração internacionalista avivada pelas Revoluções Cubana e Sandinista. As efervescências das lutas sociais da década de 80 do século XX, provocadas pelas mudanças na dinâmica do trabalho, o êxodo rural, os conflitos por terra e a ausência de respostas concretas do Estado, proporcionaram um clima de insurgência, um resgate do velho lema das Ligas Camponesas: na lei ou na marra. O MST já nasce com uma dupla determinação: cumprir com uma demanda histórica, imediata na necessidade, mas revolucionária na concretude – pois que problematiza a propriedade privada e projeta um horizonte socialista. A cultura política do MST germina na ocupação de terra, primeiro em regime de urgência, posto pela necessidade, o que desemboca na construção de um repertório político cultural aportados pela experiência de vida dos sujeitos Sem Terra; e depois como princípio político, aportados pela maturidade dos intelectuais orgânicos produzidos pela organização política.

A clareza de que a organização de território, ou seja, a constituição de assentamentos que reivindicam para o Estado, na sua forma de Sociedade Política (Gramsci, 1978; 2004), as condições para a sua plena estruturação (meios de produção, políticas públicas, autonomia etc.), se dá junto de uma decisão política de problematizar, criticamente, o modo de vida. Este é um passo importante dado pelo MST, que faz com que o seu engajamento e o seu projeto político esteja para além da conquista

⁷ Sem Terra com Poesia de Roseli Caldart, dissertação de mestrado de 1987. Em 1999, também sistematizado por Roseli, a partir das elaborações coletivas, o livro Pedagogia do Movimento demarca um importante momento de compreensão do MST sobre a sua práxis e fazer pedagógico.

imediate da terra. A construção de território, com base na transformação das bases e matrizes produtivas, e nas relações sociais, é uma ação que o torna também um movimento cultural.

Para exemplificar a construção do MST como um protagonista na experimentação e construção de práticas educativas críticas – que culminarão em momentos importantes como a formulação e criação da política de Educação do Campo – está a providência formativa que o movimento cultivava em todos os processos organizativos: o trabalho de base, a ocupação da terra, a resistência, a conquista do território, a construção coletiva do território conquistado, o vínculo permanente com a luta e com a construção do movimento como um instrumento político – ou seja, a unidade com as lutas da classe trabalhadora.

Na Prática a palavra de ordem “Estudo, trabalho e luta permanente”, é um lema que norteia a ocupação de terra, o lema que encaminha a construção do barraco da escola no acampamento, as campanhas de alfabetização, as escolas itinerantes, as escolas e cursos de formação política que muito rapidamente formaram quadros militantes e formadores para garantir o princípio da “divisão de tarefas”, da direção política coletiva, e onde se instauram dois importantes princípios da Pedagogia do Movimento: a luta e o trabalho como princípios educativos. Esses dois princípios são justamente o principal ponto de ligação com a Pedagogia Socialista e a Pedagogia do Oprimido construídas em outros momentos da experiência histórica dos processos de luta social.

A principal contribuição da Pedagogia Socialista se dá no aspecto da vinculação entre educação e trabalho, e da apropriação da teoria dos pedagogos russos como Krupskaya, Shulgin e Pistrak, que colocam a necessidade de desde cedo as crianças serem colocadas em contato com o trabalho, na perspectiva de apreensão e dominação do processo de produção social, para que os trabalhadores saiam da condição de alienação.

Caldart (2021), ao estabelecer o elo de fundamentação entre a Pedagogia do Movimento e a Pedagogia Socialista, afirma:

A compreensão do *princípio educativo do trabalho*, como parte do projeto histórico da classe trabalhadora e do arcabouço de análise que o sustenta, conecta a Pedagogia do Movimento à construção histórica da Pedagogia Socialista. Esta compreensão nos permite *concretizar* o objetivo do que se tem nomeado como “educação emancipatória” ou “educação libertadora”, ou para formar lutadores e construtores. Na forma de sociedade em que vivemos a *emancipação* se realiza fundamentalmente como *desalienação*. Libertar-se da alienação que funda o modo de produção capitalista, e que se estende da forma histórica de trabalho que a institui para o conjunto das dimensões da vida humana, é ao mesmo tempo objetivo e condição revolucionária (2021, p. 2).

Quanto à Pedagogia do Oprimido, a principal relação é a necessidade de que os oprimidos desenvolvam sua própria pedagogia. É preciso pensar sobre a opressão em que vivem os povos do campo, sejam quilombolas, extrativistas, ribeirinhos, sem-terra, indígenas. Pensar na negação dos direitos básicos e fundamentais a esses povos, incluindo o direito à educação. Paulo Freire aposta numa

educação não para o povo, mas como o povo. Em uma cultura emancipadora e libertadora, uma educação para a libertação que seja capaz de desenvolver a autonomia dos oprimidos, a auto-organização a imaginação e criatividade política e a centralidade de um trabalho não alienado.

A construção de uma práxis cultural e educativa não se deu num momento, ou dinâmica, à parte da luta pela sobrevivência e consolidação do movimento, mas em meio à extrema violência do latifúndio. As crianças, os jovens e adultos, iam acessando a leitura do mundo simultaneamente à criação da identidade Sem Terra.

Em 1997, a Marcha Nacional, que pedia, emprego, reforma agrária e justiça pelos trabalhadores assassinados no Massacre de Eldorado dos Carajás, garantiu do governo de Fernando Henrique Cardoso importante conquista, na área da educação, para os movimentos camponeses: a criação do Programa Nacional de Educação em áreas de Reforma Agrária (PRONERA) – a marcha contava com 1.300 marchantes e foi recebida em Brasília por 100 mil pessoas. Na sequência tivemos o I Encontro Nacional de Educadores e Educadoras das Áreas de Reforma Agrária (ENERA), que lançou um manifesto que continha pontos importantes para as discussões vindouras acerca da Educação do Campo⁸.

O manifesto construído no I ENERA, demarca a clareza tático estratégico do MST de acordo com os seus três objetivos fundamentais: terra, reforma agrária e o socialismo. A transformação societária está posta, organizando uma importante noção de devir. Não será objeto deste artigo, mas é profundo o debate cultural no interior do movimento, há pelo menos 20 anos de estudo e acúmulo coletivo na construção de uma concepção de cultura, nos apontamentos para construção de uma revolução cultural (Bogo, 2000), atualmente representado pelo programa de Reforma Agrária Popular.

A repercussão do ENERA motivou a realização de uma outra que consideramos um dos marcos mais importantes na constituição da educação do campo, a I Conferência Nacional de Educação do Campo, em 1998, onde se afirmou o paradigma da educação do campo dos povos do campo, à sua cultura, identidade, e às lutas dos movimentos sociais pelo direito à terra, ao trabalho, à educação, e, a uma vida digna⁹.

⁸ Ver documento na íntegra MST Reforma Agrária: uma luta de todos Iº Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária Homenagem aos educadores Paulo Freire e Che Guevara Brasília, 28 a 31 de julho de 1997 (Folha de São Paulo, 1997).

⁹ Durante a preparação da I Conferência, que se deu através dos encontros realizados nos estados, foi-se dando origem ao paradigma da educação do campo, onde se discutia como garantir que todas as pessoas que vivem no campo tenham acesso a uma educação de qualidade e de acordo com a realidade em que vivem, se refletia sobre que educação deve ser ofertada no campo, assimilando o conceito de educação como um processo de formação humana que deve estar vinculado à leitura de mundo, à intervenção na realidade, um conceito que está para além da escolarização, conforme bem define a Lei de Diretrizes Bases da Educação – LDB, de nº 93.94/96 no seu artigo 1º: “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.

A composição desse novo paradigma, exigiu que a expressão rural fosse substituída por campo, com base na reflexão de que é preciso considerar os diversos povos que vivem no campo, seja os quilombolas, indígenas, sem-terra, assentados, assalariados rurais, ribeirinhos, e suas formas de sobrevivência, de produção e reprodução de sua existência. Na ideia de que não basta que se conquiste as escolas no campo, é preciso construir escolas do campo com projetos políticos pedagógicos concebidos com a participação dos sujeitos, considerando sua realidade, cultura, modo de vida, seus anseios e necessidades, e afirmar a educação do campo, e não apenas no campo¹⁰.

A Educação do Campo é uma política em permanente construção ora com avanços significativos, ora com grandes retrocessos, como o dos últimos 6 anos – passando por desmontes do governo Temer e Bolsonaro. Está em constante processo de análise, de esforço de construção junto aos municípios, movimentos e territórios, enfrenta muitos desafios para a sua concretização, pois predomina uma concepção bancária (Freire, 1987) que não considera a especificidade das escolas do campo, dos territórios, das trajetórias e dos saberes populares.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se tomarmos os movimentos sociais como um tipo especial de Intelectuais Orgânicos, segundo a formulação de Gramsci, chegaremos numa interessante convergência de tarefas políticas históricas que podem ser aplicadas ao desafio que nos propusemos a levantar neste artigo: o de, a partir do real, das experiências do tempo presente (calcadas nos legados históricos) os caminhos para a construção de uma nova Cultura. Gramsci, Krupskaya e Caldart sistematizaram tarefas importantes para os formadores, artistas, dirigentes políticos¹¹.

Os três autores convergem na necessidade premente e irrefutável de um trabalho conciso no âmbito da cultura, na construção emancipatória, que mesmo num senso de devir da Nova Cultura, deve ser construída no presente, ser amplamente divulgada, propagandeada e enraizada entre a sociedade civil; e desenvolver nas suas organizações os princípios educativos junto ao povo, como condição fundamental para a transformação social.

Estas “tarefas” colocadas para os Intelectuais Orgânicos (esta categoria tem um amplo alcance, de lideranças, dirigentes políticos, comunicadores a formadores e artistas) convergem com a ação

¹⁰ Ver documento com princípios filosóficos da Educação do Campo, oriundos desse percurso (BRASIL. MEC. *Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional*. Lei 9.394/96)

¹¹ A saber: a) Para Gramsci, os Intelectuais Orgânicos devem: 1) CONHECER o senso comum; 2) ESTUDAR, analisar o senso comum, e extrair dele seu núcleo sadio (bom senso); 3) TRABALHAR o bom senso de todas as formas – aperfeiçoar o bom senso; 4) DESENVOLVER, junto às massas, o bom senso. Para Krupskaya, os artistas-militantes da revolução (Intelectuais Orgânicos) devem trabalhar para: informar, formar, organizar. enquanto para Caldart, a produção cultural dos sem terra tem a função de: animar, educar, politizar.

dialógica que Paulo Freire propõe em *Pedagogia do Oprimido*, da formulação humanizadora de uma pedagogia capaz de construir colaboração, união, organização e sínteses culturais, que para o autor são bases para a construção, efetivamente coletiva e participativa, para revolução¹².

Compreender que a intervenção dos movimentos na realidade promove um trabalho necessário no âmbito da cultura nos ajuda a organizar as tarefas do tempo presente, considerando o momento de agudas e violentas contradições na sociedade brasileiras – pautadas e embrutecidas pela direção política e cultural do neofascismo.

REFERÊNCIAS

BOGO, A. O MST e a Cultura. In: **Caderno de Formação Nº 34**. MST. São Paulo, 2000.

CALDART, R. S. **Sem Terra com poesia: a arte de recriar a história**. Editora Vozes. Petrópolis: 1987.

CALDART, R. S. **Pedagogia do Movimento: processo histórico e chave metodológica**. MST, 28 mai. 2021. Biblioteca. Disponível em: <https://mst.org.br/download/pedagogia-do-movimento-processo-historico-e-chave-metodologica/>. Acesso em: 14 nov. 2022.

FERNANDES, F. Padrões de dominação externa na América Latina. In: BARSOTTI, P.; PERICÁS, L. B. **América Latina – história, ideias e revolução**, São Paulo: Xamã, 1998.

FREIRE, P. **A Pedagogia do Oprimido**. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1987.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Editora Vozes. Rio de Janeiro, 2013.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais orgânicos e a organização da cultura**. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1978.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere Vol 1: Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedito Croce**. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2004.

MURAD, L. C. Um povo sem pernas, mas que caminha! Cultura e resistência em condições de acumulação primitiva. In: SANTOS, C.; MENEGAT, M.; FERREIRA, R. R. (Org.). **Estados da Plebe no Capitalismo Contemporâneo**. 1ed. São Paulo - SP: Outras Expressões, 2013, p. 183-202.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. Editora Brasiliense. São Paulo, 1996

KRUPSKAYA, N. K. **A construção da pedagogia socialista**. São Paulo: Expressão Popular, 2017.

¹² As bases lançadas por Paulo Freire (1987) ajudam a pensar este trabalho a que Gramsci desafia os intelectuais revolucionários, o de desenvolver – de modo orgânico, pertencente às classes subalternas, com firme convicção político-ideológica – o senso comum para uma tomada de consciência, para a evolução de um pensamento crítico fundamentado na filosofia da práxis.

O II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA: elementos para uma
avaliação política da política

Frednan Bezerra dos Santos

Aylana Cristina Rabelo Silva

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa avaliativa no campo das políticas públicas dispõe de uma série de métodos e técnicas de análise, que permitem estabelecer critérios de avaliação. Tais critérios abrangem do impacto das políticas públicas sobre os grupos envolvidos, a adequação aos objetivos propostos, a eficácia das políticas, a eficiência na execução, a equidade na distribuição de resultados, a legitimidade da ação governamental, a sustentabilidade dos resultados e a capacidade de adaptação às mudanças.

Nesses termos, acerca da intencionalidade da prática avaliativa, Silva (2008) precisa a relação dialética de duas dimensões, a técnica e a política, e desvela três funções essenciais, a saber: função técnica, função política e função acadêmica. Logo, compartilha-se dessa formulação a importância da avaliação para a possibilidade de expandir conhecimento acerca da realidade social e das Políticas Públicas, em especial, desvelando os sentidos, os aportes e os desafios de programas sociais para a vida das populações, sobretudo aquelas que mais necessitam da proteção social do Estado.

É manifesto que toda forma de avaliação compreende impreterivelmente um julgamento, trata-se substancialmente de conferir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público, de analisá-la a partir de uma certa compreensão de justiça. Nesta perspectiva, não existe viabilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra (Arretche, 2013).

Na avaliação política observa-se a justificabilidade formal e potencial de um programa, dando importância à coerência interna entre seus componentes (Aguilar; Ander-Egg, 1994). Nesta modalidade é primordial perceber a construção do programa, compreendendo o contexto político, econômico e social em que foi composto, assim como os princípios ideológicos que o sustentam, buscando atentar para a sua lógica e potencialidade.

Desse modo, buscamos, como ponto de partida, estabelecer e revelar os condicionantes sócios históricos e conjunturais que determinam o processo de formulação do segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) e delinearam a sua concepção e desenho, sendo que para Silva (2013) são as “situações problema”, o marco zero, que por pressão social podem transformar-se em questões sociais merecedoras de intervenções.

Destacamos que o II PNRA foi formulado no ano de 2003, concebido num cenário de forte emergência das demandas sociais, sendo que a agenda da reforma agrária perpassa inevitavelmente por grandes contradições que na esfera política se materializam na luta de classes uma vez que os

objetivos mais imediatos e orgânicos de uma reforma contrariam interesses econômicos de grupos detentores de grande poder político (Santos, 2020).

Tendo em vista que a avaliação política da política, como apresentada por Figueiredo e Figueiredo (1986), se constitui num tipo de avaliação dentre os modelos recorrentes na literatura, a pesquisa apresentou as seguintes questões centrais: que razões justificam o desenho do II PNRA? Quais elementos justificam os resultados alcançados?

2 DA PROPOSTA DE PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA AO II PNRA: desafios e possibilidades de uma avaliação política

Em síntese, entende-se, neste ensaio, a política pública como um processo de ação pública que ocorre por meio de dispositivos políticos administrativos coordenados em torno de objetivos e considera-se, de acordo com Silva (2013), que a avaliação de políticas se situa no âmbito da pesquisa avaliativa, como modalidade da pesquisa social aplicada e que a “[...] avaliação é um movimento específico do processo das políticas públicas” (Silva, 2013, p.44).

Ainda de acordo com Silva (2013), a questão central é a tomada de decisão sobre o que será considerado objeto da ação do poder público, incluído na agenda pública, o que sempre ocorre dentro do processo decisório da gestão pública, sendo que a estratégia de estabelecimento das agendas passa necessariamente pelos grupos de interesses.

Ponderando uma atribuição de valores, interrogamos sobre os mecanismos de construção do II PNRA, buscando compreender o processo de formulação do plano, bem como suas metas, em que medida essas metas são aderentes ao problema da questão agrária e quais meios foram utilizados, e se esses foram suficientes para o alcance dos resultados esperados.

Assim, o nosso ponto de partida foi a eleição de Lula no ano de 2002¹, quando se criou grande expectativa e esperança quanto à transformação da estrutura agrária do Brasil, o que se justificava pelas promessas de campanha e pelos compromissos históricos do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo que após a vitória eleitoral foi designado Plínio de Arruda Sampaio² para coordenar a elaboração de

¹ Albuquerque (2006, p. 80) enfatiza que: “Pela primeira vez na história do país, com a posse de Lula, em janeiro de 2003, a Presidência da República era entregue a uma pessoa oriunda dos meios operários e não das elites. Mais do que isso, pela primeira vez, a população elegeu um candidato de esquerda para conduzir os rumos do país. Embora, oriundo do meio operário e pertencente à esquerda brasileira Lula definiu enquanto eixo primordial do seu governo, a política econômica, e essa forma de condução foi duramente criticada pela esquerda”.

² Plínio de Arruda Sampaio (São Paulo, 26 de julho de 1930 a 8 de julho de 2014), advogado, foi um dos mais respeitados intelectuais de esquerda católica e também um dos mais áduos defensores da Teologia da Libertação entre o laicato e defensor de uma reforma agrária massiva no Brasil. Em 1962, foi eleito deputado federal pelo Partido Democrata Cristão e tornou-se membro da Comissão de Economia, da Comissão de Política Agrícola e da Comissão de Legislação Social. Foi

uma Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária, doravante Proposta. Para tanto, foi constituída uma equipe técnica com acadêmicos de grande prestígio intelectual e militância pela reforma agrária.

Mas, a elaboração da Proposta não foi reduzida ao meio acadêmico e também contou com especialistas, funcionários do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, e militantes dos movimentos sociais, em especial do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST.

Para Pereira e Alentejano (2014) a reação da classe patronal foi rápida e organizada em várias frentes, com destaque para a violência contra os trabalhadores, que segundo dados do IPEA (2011), voltou a patamares dos anos 1980 no primeiro ano do governo Lula (2003) o que elevou a pressão política interna ao governo através da bancada ruralista no Congresso Nacional.

O que enseja resgatar as observações de Mendonça (2010) quanto da consolidação da União Democrática Ruralista – UDR como representante das classes patronais na década de 1980:

[...] uma vez exitosa em suas primeiras manifestações e, sobretudo, em sua avassaladora expansão por todo o território nacional, a introdução da violência e da coação como elementos da prática política formal passou a contar com o aval das entidades que antes a rejeitavam, e ela tornou-se, talvez por esse motivo, a agremiação que, em meio à crise de representação política que grassava junto às frações agrárias da classe dominante, foi capaz de enfrentá-la e superá-la (Mendonça, 2010, p. 191).

Assim, a força do latifúndio nos faz refletir sobre o processo histórico de constituição da sociedade brasileira e evidencia o papel da direita reacionária que mais uma vez, num ambiente de enfrentamento ao governo, se uniu em torno da tarefa de impedir a realização da reforma agrária. Nesse contexto, o poder judiciário ocupar posição de destaque com sua atuação orquestrada contra os trabalhadores que se traduzem nos números recordes de prisões de trabalhadores e ações de despejo de áreas ocupadas.

Outra forte aliada das forças antirreforma agrária, a grande mídia, estabeleceu uma nova fase massiva na campanha de criminalização dos movimentos sociais, em especial do MST, e do governo petista por omissão e conveniência com as “organizações criminosas do campo”. Foi nesse contexto que a equipe de pesquisadores, sob coordenação de Plínio, elaborou a Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária fundamentada em diversos estudos, que revelaram a existência de terras disponíveis para a reforma agrária em todos os estados da federação, o que contrariava o discurso dos opositores à reforma: “[...] a proposta evidenciou a existência de uma demanda potencial estimada em seis milhões de famílias sem terra ou minifundiárias, uma demanda emergencial de cerca de 180 mil famílias

relator do projeto de reforma agrária, que integrava as reformas de base do governo João Goulart. Foi presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA.

acampadas e uma demanda explícita da ordem de 1 milhão de famílias [...]” (Pereira; Alentejano, 2014, p. 101).

A Proposta, para Carvalho Filho (2004), foi construída com o objetivo de municiar o governo com as informações necessárias para a tomada de decisão relativa à implementação de uma política de reforma agrária. Constituindo a fase inicial do processo de planejamento, com objetivos diversos como: estimar o público da reforma, o estoque de terras disponíveis, a renda esperada para os assentados, os custos para o governo e as medidas necessárias para sua efetivação. Destarte, o seu objetivo principal era o enfrentamento da questão agrária.

A primeira meta da Proposta representa o seu núcleo ao propor assentar um milhão de famílias, sendo as demais metas ações acessórias para a efetividade da reforma agrária, mas fundamentais, pois um dos grandes gargalos da reforma agrária (em andamento, teoricamente, desde 1964) é a viabilização econômica dos assentamentos de reforma agrária e o redirecionamento espacial das áreas reformadas, com vista à sua espacialização em regiões não marginais quanto à infraestrutura pública (Santos, 2020).

Outro importante destaque presente na Proposta foi a previsão de mudança do critério de pagamento das terras desapropriadas, como forma de desestimular o latifúndio, uma vez que o método vigente sobrevalorizava as terras premiando os latifundiários e bloqueando a reforma agrária via orçamento, além dessa mudança previa a atualização dos índices de produtividade o que resultaria no aumento do estoque de terras passíveis de desapropriação.

Mas, não podemos deixar de chamar atenção para a regularização fundiária, que traz consigo a enorme tarefa de legalização das propriedades agrícolas, em especial as pequenas, e das propriedades das comunidades tradicionais como ponto de partida para uma efetiva política territorial.

Porém, diante da pressão política dos setores conservadores contra a reforma agrária, mesmo com o total apoio dos movimentos sociais, a Proposta foi rejeitada pelo Governo Federal, que “[...] em seu lugar, anunciou o II PNRA, com metas muito menores. Alguns dias antes o presidente do INCRA e sua equipe (indicados pelo MST) já haviam sido demitidos, em nome da governabilidade” (Pereira; Alentejano, 2014, p. 102).

Assim, entendemos que a rejeição da Proposta de política de reforma agrária evidencia um aspecto que Silva (2013) destaca o fato de não fazer uma política ser uma decisão política e, portanto, está carregada de intencionalidades.

Para Carvalho Filho (2004) o argumento da falta de recursos deve ter sido decisivo para a não adoção da meta de um milhão de famílias assentadas, como previa a Proposta formulada pela equipe de Plínio (da qual fazia parte) o que para ele é lamentável e mostraria a postura submissa do governo frente às exigências de superávit primário dos organismos internacionais.

Mas, esse mesmo autor ao analisar o processo de formulação e implementação do II PNRA abre um parêntese para resgatar o processo histórico do I PNRA, destacando que foi proposto, discutido e modificado muitas vezes, quando teve suas pretensões reduzidas consecutivamente até viabilizar a sua aprovação de modo desfigurado. Assim, Carvalho Filho (2004) destaca que a participação das forças políticas que classifica de retrógradas nos governos foi uma constante durante todo o período político pós-democratização, o que de fato é confirmado pelo tratamento dado à reforma agrária pelos diferentes governos.

Contudo, a aparente contraditória formação do governo Lula, com alianças políticas com setores conservadores ligados a partidos de direita, por exemplo, com o Partido Liberal – PL e o Partido Progressista – PP, manteve uma correlação de forças muito parecida àquela observada durante os governos anteriores. Assim, para Ramos Filho (2008), o II PNRA do governo Lula representou uma derrota aos movimentos sociais que, por sua proximidade ao governo, não conseguiram contrapor à rejeição da Proposta, sendo notável a perda de combatividade dos movimentos sociais diante de um governo “aliado”.

Como síntese, podemos afirmar que as conjunturas dispõem de elementos que determinam a tessitura para as articulações na arena política e para as mobilizações do campo e da cidade, uma luta que deve articular os interesses e direitos da classe trabalhadora, assim como as demais expressões do antagonismo da relação entre o capital e o trabalho. As devidas articulações políticas forjadas sob a égide de uma conjuntura específica delimitam processos determinados no escopo de políticas públicas, considerando a própria conformação da luta de classes.

Diante da exígua análise exposta, prossegue-se na reflexão e configuração acerca das contradições que permeiam o II PNRA, e os limites impostos à Reforma Agrária no Brasil.

3 A NÃO REFORMA AGRÁRIA DO II PNRA (2003-2006): a controvérsia dos resultados

As expectativas criadas quanto a um melhor desempenho do governo Lula na implementação da reforma agrária foi, para muitos, frustrada. No entanto, a análise do II PNRA merece especial atenção, pois, em paralelo à esperança e à combatividade dos movimentos sociais em prol da sonhada reforma agrária assistiu-se ao fortalecimento dos setores contrários à reforma, sobretudo organizações ruralistas patronais e políticas da direita conservadora.

Esses setores conservadores se reorganizaram a partir de interesses comuns contra o governo recém-eleito para defender a continuidade das políticas agrícolas pró-agronegócio latifundiário e dificultar ou até mesmo impedir a efetivação de uma política de reforma agrária estruturante no Brasil.

A partir de Ferreira (2005) ressalta-se que boa parte das dificuldades enfrentadas pelo governo Lula frente à reforma agrária foi endógena, tais como: restrições orçamentárias, insuficiência de quadros técnicos e pouca vontade política de enfrentar a necessária batalha no Congresso Nacional pela atualização legislativa referente à reforma agrária (em especial a atualização dos índices de produtividade). Essas dificuldades estão inseridas no arcabouço da frágil governabilidade política, o que faz as dificuldades ainda mais complexas.

O II PNRA ao tratar do marco jurídico-institucional trouxe uma série de medidas consideradas prioritárias para uma efetiva reforma agrária dentre estas destaco aqui a revisão do conceito de propriedade reformável e a atualização dos índices de produtividade:

Revisão do conceito de propriedade reformável com a inserção de coeficientes de aproveitamento ambiental e trabalhista que também são itens do cumprimento da função social da terra previsto pela Constituição Federal; Atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola (Brasil, 2005, p. 37).

Porém, essas medidas sucumbiram aos obstáculos políticos erguidos internamente ao próprio governo quando do embate dos ministérios do desenvolvimento agrário e da agricultura, sendo o segundo sempre privilegiado, conflitos de interesses inconciliáveis que exigiam além de compromisso com a reforma agrária, coragem política de enfrentar os setores conservadores.

Ramos Filho (2008) aponta que o balanço oficial do governo quanto aos resultados do II PNRA estão presentes em documento divulgado pelo MDA, que inscreve as políticas agrárias como parte de uma estratégia de desenvolvimento, e celebra o alcance de 95,35% de suas metas:

De janeiro de 2003 a dezembro de 2006, 381 mil famílias foram beneficiadas pelo II PNRA, atingindo 95,35% da meta estabelecida no início de sua implementação [...] [Resultado que só foi possível com o] grande aumento nos recursos destinados para a obtenção de terras. Nestes últimos quatro anos, foram aplicados mais de R\$ 4 bilhões na obtenção e regularização de terras (Brasil, 2007, p.10).

Para Ramos Filho (2008) a apresentação dos dados pelo MDA explicitam a concepção de reforma agrária do governo, ou seja, a reforma agrária é condicionada ao aporte de recursos monetários para compra e regularização de terras. Assim, a justificativa e a apresentação dos resultados pelo MDA explicita a concepção deturpada do governo quanto à reforma agrária onde regularização fundiária e aquisição de terras via mercado (compra) são classificadas e contabilizadas nos dados da reforma agrária do II PNRA.

Em acordo com Oliveira (2006), destacamos que o problema referente à divulgação oficial dos dados da reforma agrária foi incluir a regularização fundiária, reassentamento e reordenação fundiária na meta de assentamentos adicionando famílias beneficiadas com regularização fundiária. Essa métrica adotada pelo governo, para Ramos Filho (2008), tentar escamotear uma inversão de prioridade quanto

às metas do II PNRA sendo que “O próprio Ministério, em nota encaminhada ao jornal Folha de São Paulo, assumiu que houve uma “inversão” na prioridade, inicialmente traçada como meta no II PNRA, de assentar 71% das 400 mil novas famílias de forma onerosa e 29% de forma não onerosa” (Ramos Filho, 2008, p. 231).

O governo classificou como onerosa a desapropriação e a compra de terras, o que enfatiza o caráter financeiro da análise do governo, e que, conforme Ramos Filho (2008), resulta na inversão de prioridade do governo que conduz ao esvaziamento do conceito de reforma agrária. Vale lembrar que é a mudança na estrutura da posse da terra que, em outros termos, esvazia o conceito de função social da terra e da reforma agrária como política estruturante de enfrentamento à questão agrária.

Nesse contexto de não reforma agrária, destacamos os dados referentes a conflitos por terra no período de vigência do II PNRA (2003-2006) que confirmam a preocupação quanto ao crescimento da violência no campo, uma vez que houve aumento de 84% dos conflitos no campo em relação ao segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1999-2002), passando de uma média anual de 715 para 1.312 conflitos registrados pela Comissão Pastoral da Terra – CPT (2006).

Assim, conforme os dados do Banco de Dados da Luta pela Terra – DATALUTA, no primeiro mandato de FHC (1995-1998) foram registradas 1.929 ocupações, com uma média anual de aproximadamente 482 ocorrências e no segundo mandato (1999-2002) foram 1.917 ocupações, média anual de ocupações de 479, redução pouco significativa em termos de média, mas quando observamos os dados anuais temos que no ano de 2001 tivemos uma queda de 90% no número de ocupações em relação ao ano de 2000, passando de 519 para 273 ocupações, quantidade que se reduziu ainda mais no ano de 2002, com 269 ocupações.

A significativa redução da quantidade de ocupações pode ser explicada pela edição da MP N° 2.027-38/2000 que previa penalização com exclusão do programa de reforma agrária os trabalhadores que incorrerem na prática da ocupação de terras, medida que não foi suprimida no governo Lula e passou ser importante instrumento dos setores conservadores, em especial do judiciário (Ferreira, 2005).

As ocupações e os acampamentos se firmaram como mecanismos legítimos de luta pela terra. Ademais, manifestou a expectativa da realização da Reforma Agrária pelos sem-terra no governo Lula. Um dos dirigentes do MST, João Pedro Stédile, explicitou que:

[...] os sem-terra iriam continuar ocupando propriedades rurais agora que o PT estava na Presidência, ‘não para afrontar o governo Lula, mas para ajudá-lo a fazer a Reforma Agrária no país’. Afirmou também que a direção nacional do movimento suspendera a ocupação de prédios públicos, pois, “mudou a orientação do governo e agora temos um governo simpático a Reforma Agrária”, justificou Stédile. Para ele, o governo do presidente Lula contribuiu para alterar a correlação de forças na questão da Reforma Agrária (Albuquerque, 2006, p. 102).

Em Santos (2020) se destaca a forte correlação entre a quantidade de ocupações e assentamentos de reforma agrária, o que confirma a tese que no Brasil a reforma agrária, como as demais políticas sociais, não é executada a partir do planejamento governamental burocrático, mas, sim, da pressão dos movimentos sociais, ou seja, a partir da luta da classe trabalhadora.

Portanto, entendemos que a desapropriação do latifúndio, em sua essência, significa uma tentativa de amenizar as desigualdades sociais e se concebe como um requisito que permanece na contemporaneidade. Esta é acrescida pela consciência de que os assentamentos e ocupações são seguidos por uma luta mais ampla, que questiona a estrutura fundiária concentrada do país, colocando em destaque a necessidade de políticas públicas mais abrangentes na busca por Reforma Agrária para além dos limites governamentais.

4 CONCLUSÃO

Para concluir, cumpre ressaltarmos que o objetivo desse ensaio foi buscar elementos para compreensão dos determinantes do II PNRA a partir da política. Mas, não podemos deixar de destacar que após o plano de reforma agrária do governo Lula “não existiu mais” política pública de reforma agrária. Sendo que nos governos Temer e Bolsonaro a própria existência do Incra se esvaziou diante da hegemonia do agronegócio monocultor exportador de commodities.

Do ponto de vista político ideológico a política neoliberal subjuga a reforma agrária transformando-a de política estrutural à política acessória das políticas econômicas. Assim, a reforma agrária fica destituída de qualquer potencial estruturante, atributo inerente às experiências históricas das reformas redistributivas. Dessa forma, de acordo com o Banco Mundial, a reforma agrária integra o rol de políticas compensatórias aos efeitos sociais negativos gerados pelas reformas estruturais essenciais para a redução da pobreza: a estabilização monetária, o ajuste fiscal e o avanço das reformas liberais.

A compreensão da dinâmica do capital no campo e do papel do Estado capitalista nos permite afirmar que a “reforma agrária” como política de Estado perdeu seu conteúdo transformador de enfrentamento à questão agrária e foi transformada numa política compensatória determinada pela pressão dos movimentos sociais, pela luta dos trabalhadores, com vista à resolução de conflitos.

Assim, o II PNRA do governo Lula, que pese todos os avanços sociais, não foi capaz de enfrentar a questão agrária, pauta central para os movimentos sociais do campo e da cidade em contraponto às forças conservadoras da sociedade brasileira que associadas às elites financeiras comandam a maior parte das forças políticas do país.

O agronegócio vem suscitando modificações estruturais no modo de apropriação privada da terra, com profundas repercussões, tanto nas formas de produção, quanto na dinâmica da luta de classes no campo, afinal não serão mais somente os grandes fazendeiros expoentes da burguesia agrária, mas um imbróglio composto por uma articulação entre estes, os grandes grupos empresariais, grupos políticos e a mídia.

Torna-se válido destacar que a organização política dos trabalhadores rurais, e sua postura questionadora e transformadora, estão relacionadas às conformações da questão agrária e dinâmica capitalista. As expressões concretas como o monopólio da terra e as articulações entre o Estado e os setores agrícolas, são alguns dos determinantes das reivindicações das classes subalternas. Com isso, a luta pela terra possui uma complexidade, que pode admitir distintos modos e sentidos, estando relacionada à: “[...] um contexto de luta pelo espaço e de luta pela ruptura de poder, a conquista do espaço está ligada à afirmação de uma identidade social [...]” (Miranda, 2003, p. 17).

Por fim, destacamos o caráter inacabado desta pesquisa, e das inquietações sobre os elementos levantados neste trabalho, a fim de possibilitar problematizações para debates futuros acerca da complexidade vigente entre as categorias analisadas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, V. **Reforma Agrária no governo Lula: uma análise do II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Valéria de Oliveira Albuquerque. Franca: UNESP, 2006.

ARRETCHE, M. Tendências no Estudo Sobre Avaliação de Políticas Públicas. Terceiro Milênio: **Revista Crítica de Sociologia e Política**, Ano i nº 01 Julho a Dezembro/2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA (ABRA). Editorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 8-10, jan.-jul. 2005.

BRASIL, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA**, 2005. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria>. Acesso em: 30 de setembro de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006/Ministério do Desenvolvimento Agrário**, 2007.

CARVALHO FILHO, J. J. Reforma agrária: a proposta é uma coisa, o plano do governo é outra. **Estudos Avançados**, São Paulo, 2004, v. 18, n.50, p. 337-345, abr. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000100031&script=sci_arttext. Acesso em: 13/10/2016.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. Conflitos no Campo, Brasil 2011. CANUTO, A. (org.). Goiânia: **CPT Nacional**, 2012. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/>. Acesso em 11/11/2012.

DATALUTA. **Banco de Dados da luta pela terra**: Relatório 2010. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/UNESP. Presidente Prudente-SP, Outubro, 2011.

FARIA, C. A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/>. Acesso em: 17/01/2023.

FERREIRA, B. A reforma agrária no governo Lula. Balanço: 2003 a 2005. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 8-10, jan.-jul. 2005.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Desenvolvimento rural. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, n. 19, 2011.

MENDONÇA, S. R. A classe dominante agrária: natureza e comportamento – 1964-1990. In. STÉDILE, João Pedro (org.) **A questão agrária no Brasil**: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. São Paulo: Expressão Popular, 2010. (A Questão Agrária; v.5)

MIRANDA, A. A. B. M. **O processo de luta dos trabalhadores rurais pela reforma agrária no estado do Maranhão** – O caso do MST. Universidade Federal do Maranhão Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, 2003.

OLIVEIRA, A. U. A "Não reforma agrária" do MDA/INCRA no governo Lula. Reforma Agrária: **Revista da Associação brasileira de reforma agrária**, v. 33, n. 2, p. 165-201, 2006. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001640133>. Acesso em 23/01/2023.

PEREIRA, J. M. M.; ALENTEJANO, P. Terra, poder e lutas sociais no campo brasileiro: do golpe à apoteose do agronegócio (1964-2014). **Tempos Históricos**, v.18, p.73-111, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/geac/portal/wp-content/uploads/2015/01/TEMPOS-HISTu00D3RICOS.pdf>. Acesso em 23/01/2023.

RAMOS FILHO, E. S. **Questão agrária atual**: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003-2006). Presidente Prudente, SP, 2008. 428 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita”. 2008.

RAMOS, P. **Índices de rendimento da agropecuária brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário: NEAD, 2005. (NEAD Debates; 5)

SANTOS, F. B. **Reforma agrária no Brasil**: uma análise do II PNRA como política de enfrentamento à questão agrária [livro eletrônico]. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2020. 191 p.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In. SILVA, M. O. S. (coord.). **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos, 2ª ed. São Paulo: Veras, 2013.

XVI

ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA GENOCIDA DE SAÚDE INDÍGENA DO GOVERNO FEDERAL FACE À PANDEMIA DO COVID-19 (2020-2022)

Jofran Conceição da Silva Filho

Ruan Didier Bruzaca

Evaldo Ribeiro Filho

1 INTRODUÇÃO

Os povos indígenas enfrentam diversos problemas de saúde, como desnutrição e anemia em crianças, além de uma crescente ocorrência de hipertensão, diabetes, obesidade e doenças renais em adultos doentes. Essas condições de saúde tornam os indígenas mais vulneráveis a complicações e podem agravar os efeitos da epidemia de coronavírus em suas comunidades.

Em 2020 foi proposta pela APIB e outras organizações indígenas Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709, que buscava garantir a proteção dos direitos e da saúde dos povos indígenas durante a pandemia de COVID-19. A ação solicitava medidas emergenciais para conter a disseminação do vírus nas terras indígenas e garantir o acesso dos indígenas a ações de prevenção, diagnóstico e tratamento, considerando sua vulnerabilidade e o risco de contaminação devido às condições de saúde e ao contato com pessoas externas.

Diante dos problemas de saúde enfrentados e da necessidade de garantir judicialmente a proteção da saúde indígena durante a pandemia de COVID-19, indaga-se: qual a eficácia das políticas públicas de saúde indígena no contexto da pandemia de COVID-19 durante os anos de 2020 a 2022?

A hipótese levantada é que os povos indígenas brasileiros estão sujeitos a um genocídio continuado, resultado da colonização e da falta de suporte governamental adequado, incluindo a omissão de recursos essenciais durante a pandemia. A presente pesquisa tem como delimitação o período da pandemia de COVID-19, com o objetivo de avaliar a política de saúde indígena do Governo Federal nesse contexto. O trabalho justifica-se pela relevância tanto para o meio acadêmico quanto para o contexto social, com potencial para promover mudanças positivas nas políticas públicas do governo federal.

O objetivo geral deste estudo é avaliar a política de saúde indígena do Governo Federal durante a pandemia da COVID-19 no período de 2020 a 2022. Para alcançar esse objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: traçar um breve histórico das políticas públicas de saúde brasileiras, discorrer sobre as violações contra os povos indígenas que impactam em sua saúde indígena e analisar a efetividade das políticas públicas de saúde durante a COVID-19, de 2020 a 2022. Para o alcance desses objetivos traçou-se metodologia com natureza de pesquisa qualitativa, pautada no materialismo histórico. A técnica empregada foi de pesquisa bibliográfica e documental. Em suma, este artigo científico busca avaliar a política de saúde indígena do Governo Federal durante a pandemia de COVID-19, considerando sua efetividade e os impactos nas comunidades indígenas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO BRASIL A SERVIÇO DO CAPITAL

Marx (2011) sustenta que a base econômica de uma sociedade determina suas relações sociais e políticas, ou seja, a estrutura social é influenciada pelos meios de produção e pelas relações de propriedade. Nesse contexto em que os meios de produção influenciam diretamente as políticas públicas sociais determinando para quem essas são voltadas e com qual objetivo, tem-se o surgimento das políticas públicas de saúde no Brasil.

Até a década de 1930 as políticas públicas de saúde no Brasil eram muito limitadas concentrando-se apenas em ações de saneamento e combate a endemias. O modelo econômico agrário-exportador era priorizado pelo governo que, portanto, pautava sua política de saúde nos trabalhadores envolvidos na produção e exportação, de maneira a garantir a saúde deles e com isso a produtividade desse modelo econômico. Surge então o sanitarismo-campanhista, uma abordagem que buscava combater doenças como a peste, cólera e varíola através de campanhas (Paulus Junior; Cordoni Junior, 2006).

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado passou a ter uma intervenção mais ativa no setor de saúde, assumindo obrigações financeiras na assistência à saúde da população. Em 1953, foi criado o Ministério da Saúde, responsável por atividades coletivas, incluindo campanhas e vigilância sanitária. Paralelamente, a assistência médica expandiu-se nas instituições previdenciárias, com o objetivo de garantir a manutenção e reprodução da força de trabalho, que se tornava cada vez mais urbana e fabril (Paulus Junior; Cordoni Junior, 2006).

Durante a década de 1970, a política de saúde no Brasil estava dividida entre ações coletivas, realizadas pelo Ministério da Saúde, e assistência médica individual, centrada no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. A assistência médica individualizada tornou-se predominante, incentivando a privatização dos serviços e o crescimento das atividades hospitalares. O processo de industrialização acelerado impulsionou a economia urbana e gerou uma força de trabalho que demandava cuidados de saúde, aumentando a necessidade de intervenção estatal na saúde do trabalhador (Paulus Junior; Cordoni Junior, 2006).

Em 1976, surgiu o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES, marco inicial do Movimento da Reforma Sanitária Brasileira – MRSB. Esse movimento, que se espalhou rapidamente entre os profissionais de saúde, defendia um novo modelo assistencial centrado na importância da assistência primária de saúde e sua universalização. O MRSB teve um papel fundamental na VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, cujas recomendações baseadas no direito universal à saúde, acesso igualitário, descentralização acelerada e ampla participação da sociedade contribuíram

para subsidiar a Constituição Federal de 1988 e estabelecer as bases do atual sistema de saúde brasileiro, o SUS (Costa, 2020).

A partir da promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988), a saúde passou a ser reconhecida como um direito fundamental¹ de todos os cidadãos e sua garantia tornou-se responsabilidade do Estado. Essa ampliação do conceito de saúde resultou na necessidade de políticas sociais e econômicas vinculadas a essa área, com uma abordagem integral que engloba medidas preventivas e curativas. Essa concepção expandida de saúde amplia o escopo das políticas públicas e requer a colaboração entre os formuladores de políticas de saúde e outros setores.

No contexto da universalização da saúde, as políticas públicas de saúde abrangem todas as ações do governo que regulam e organizam as funções públicas relacionadas ao setor, tanto aquelas executadas diretamente pelo Estado quanto as atividades regulatórias dos agentes econômicos. Essas políticas abordam uma variedade de temas que refletem problemas que exigem soluções políticas, as demandas da sociedade e o contexto e resultados do embate entre diferentes atores sociais. No caso das políticas públicas de saúde indígena, essa multiplicidade de atores sociais permanece e até se intensifica, uma vez que a sociedade brasileira, o governo e os povos indígenas têm interesses divergentes (Lucchese, 2004).

No Brasil, as políticas públicas de saúde indígena são coordenadas pela Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI, vinculada ao Ministério da Saúde. O objetivo dessas políticas é garantir atenção integral à saúde desses povos, levando em consideração suas especificidades culturais, sociais e epidemiológicas (Brasil, 2002).

A SESAI realiza uma série de ações para alcançar esse objetivo, como a implantação de unidades de saúde em áreas indígenas, capacitação de profissionais de saúde para atendimento às comunidades indígenas, promoção de medidas de prevenção e controle de doenças, realização de campanhas de vacinação e distribuição de medicamentos e insumos de saúde, entre outras (Brasil, 2002).

Além disso, a SESAI busca promover a participação das comunidades indígenas na gestão das políticas de saúde, por meio de instâncias de participação social, como os Conselhos Locais de Saúde Indígena (CLSI) e os Conselhos Distritais de Saúde Indígena (CONDISI). Essa abordagem visa assegurar que as decisões relacionadas à saúde indígena sejam tomadas de forma participativa e respeitem os conhecimentos, práticas e demandas das comunidades indígenas (BRASIL, 2002).

¹ Na Constituição Federal brasileira, a saúde é reconhecida como um direito fundamental, assegurado no artigo 6º como um direito social ao prescrever: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Brasil, 1988, on-line).

Apesar dos avanços conquistados nas últimas décadas, tais políticas ainda enfrentam diversos desafios, como a escassez de profissionais de saúde especializados no atendimento às comunidades indígenas, as dificuldades de acesso a áreas remotas e a falta de infraestrutura adequada para os cuidados de saúde. Mesmo diante dessas dificuldades, a saúde indígena é considerada uma das principais prioridades do Sistema Único de Saúde – SUS.

A criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI pelo Decreto 12.314, de 19 de agosto de 2010, no âmbito do Ministério da Saúde, estabeleceu a responsabilidade de coordenar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas – PNASPI e promover a gestão do Subsistema de Saúde Indígena – SasiSUS em todo o território nacional, por meio dos 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEI. De acordo com a descrição da própria SESAI e a definição da PNASPI, a Secretaria tem como objetivo proporcionar atenção primária à saúde e ações de saneamento de forma participativa e diferenciada, levando em consideração as especificidades epidemiológicas e socioculturais desses povos (Ministério da Saúde, 2010).

Diferentemente de outras Secretarias vinculadas ao Ministério da Saúde – MS, a SESAI é totalmente responsável pela execução das ações de atenção à saúde. No contexto da pandemia de Covid-19, os serviços de atenção primária foram considerados a linha de frente no enfrentamento da crise (Sarti, 2020), e, portanto, cabia ao SasiSUS desempenhar esse papel nos territórios indígenas.

Além das ações de atenção primária, a SESAI e os DSEIs têm a responsabilidade de garantir a coordenação do cuidado integral à saúde dos povos indígenas, conforme enfatizado pelo Decreto 9.795, de 17 de maio de 2019, em seu artigo 40. A Secretaria Especial de Saúde Indígena é encarregada de planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e avaliar as ações de atenção integral à saúde no âmbito do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena e sua integração com o SUS (Brasil, 2019).

Um dos pontos destacados pela SESAI em relação à execução das ações de atenção à saúde dos povos indígenas é a chamada autonomia administrativa e orçamentária dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, que são responsáveis pela gestão e implementação de todas as ações (Abrasco; Aba, 2021).

No entanto, em 2019, o Decreto 9.795² extinguiu o Departamento de Gestão da Saúde Indígena, transferindo suas atribuições para o Departamento de Atenção à Saúde Indígena, o que pode ter comprometido ainda mais a capacidade de resposta a situações emergenciais, uma vez que o departamento extinto era responsável pela aquisição de insumos e coordenação das unidades de atendimento (Abrasco; Aba, 2021).

² Esclarece-se neste ponto que o Decreto 9.795/2019 foi completamente revogado pelo Decreto nº 11.098/2022 que por sua vez já se encontra revogado pelo Decreto nº 11.358, de 1º de janeiro de 2023.

Para compreender o contexto das políticas públicas de saúde indígena no Brasil, é necessário considerar as condições econômicas, políticas e sociais que levaram à exploração e opressão dessas populações. Dessa forma, é essencial investigar até que ponto as políticas de saúde indígena foram moldadas pelos interesses econômicos e políticos de grupos dominantes, como empresas de mineração ou latifundiários, e como essas políticas serviram para manter esses grupos no poder e marginalizar ainda mais as populações indígenas.

3 COLONIALIDADE E POLÍTICA (GENOCIDA) DA SAÚDE INDÍGENA: reflexões a partir da Covid-19.

No contexto da pandemia de covid-19 vieram à tona questões cruciais relacionadas à saúde dos povos indígenas, evidenciando as vulnerabilidades históricas e estruturais que permeiam suas realidades. Diante desse cenário desafiador, torna-se imprescindível analisar de forma crítica a relação entre a colonialidade e as violações cometidas contra essas comunidades tradicionais. Compreender como a estrutura colonial persistente e as dinâmicas capitalistas têm contribuído para a implementação de uma política genocida é fundamental para enfrentar os obstáculos impostos aos povos indígenas no âmbito da saúde e bem-estar.

Desde a chegada dos colonizadores europeus, as violências têm sido uma realidade constante para os povos indígenas no Brasil. Os colonizadores, com o objetivo de explorar a terra e seus recursos naturais, despojaram os povos indígenas de suas terras, através da violência e da força. Nesse sentido, até a atualidade perdura o papel central da Europa e suas instituições na reprodução do poder e na imposição da colonialidade (Quijano, 2005).

Ao longo da história do Brasil, muitas áreas tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas foram perdidas para a construção de estradas, hidrelétricas, represas, mineradoras e outras atividades econômicas.

A Constituição Federal de 1988 garante direitos aos povos indígenas, incluindo a proteção de seus territórios e recursos naturais. No entanto, a efetivação desses direitos ainda enfrenta desafios devido às pressões econômicas e políticas para a exploração dessas terras (Demetrio; Kozicki, 2017).

Eles enfrentam ameaças de garimpeiros, madeireiros, grileiros, além de grandes empresas que buscam explorar as riquezas naturais das terras indígenas. Essas ameaças têm consequências graves para a saúde desses povos, pois a perda de território e a degradação do meio ambiente resultam em escassez de alimentos, falta de acesso a recursos básicos, além de problemas de saúde decorrentes da exposição a produtos químicos e destruição do habitat natural (Amorim; Silva, 2021).

A política de desenvolvimento na Amazônia promove um modelo colonialista de exportação que prejudica o meio ambiente e exclui as comunidades locais, especialmente as tradicionais, resultando em injustiça ambiental. Essas políticas são conduzidas visando apenas o mercado, sem considerar estudos adequados, consultas ou participação das partes afetadas (Bruzaca, 2021).

A proteção territorial, portanto, é de suma importância para a política pública de saúde indígena, como evidenciado por um levantamento realizado pelo Instituto Sócio Ambiental – ISA, que constatou uma taxa de contágio da Covid-19 30% acima da média do estado de Roraima na comunidade indígena Ye'kwana, devido à presença de garimpeiros ilegais que utilizam os postos de saúde indígenas para atendimento e ao terem contato com as comunidades indígenas propagam a doença que se espalha mais rapidamente nas aldeias devido a condições socioambientais características da cultura indígena, como a ausência de isolamento familiar (ISA, 2020).

Julia Pescarini (*et al.*, 2022), destaca a importância de analisar a cobertura vacinal e a eficácia da vacina em povos indígenas brasileiros devido ao histórico de maior risco de doenças infecciosas, causado principalmente pela falta de saneamento básico, desnutrição e acesso limitado aos cuidados de saúde. Nesse sentido, a discriminação, violência, degradação ambiental e restrição territorial enfrentadas pelos indígenas contribuem para a persistência das infecções respiratórias como problemas de saúde significativos para essas populações (Granchi, 2023).

A desnutrição infantil representa um desafio recorrente entre os povos indígenas no Brasil, apresentando taxas quatro vezes maiores do que a média nacional (Athila; Zachini, 2021). A falta de acesso a alimentos saudáveis e a dependência de alimentos industrializados e ultraprocessados são alguns dos fatores que contribuem para essa situação. Esse contexto revela a desnutrição infantil como uma consequência da política de saúde indígena do governo federal, que destina apenas 0,013% do total de recursos da população brasileira para essa área.

A perda de território e a consequente vulnerabilidade dos indígenas às ameaças externas continuam sendo uma questão crucial para a sobrevivência desses grupos no Brasil. A exemplo, tem-se o disposto em decisão de Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 709 de janeiro de 2023, em que foram elencadas diversas violações cometidas contra esses povos durante a pandemia, como a abertura de estradas clandestinas em terras indígenas, o acometimento generalizado de desnutrição, malária e outras enfermidades, bem como a contaminação por metilmercúrio em peixes (Brasil, 2023).

As populações indígenas no Brasil possuem taxas mais elevadas de esquemas de vacinação incompletos em comparação com a população em geral do país. Isso significa que uma porção significativa dos indígenas não recebe todas as vacinas necessárias de acordo com o calendário nacional de imunização, o que os torna mais vulneráveis a doenças virais que se agravam em um

contexto de desnutrição vigente nas aldeias. Nesse sentido, os indígenas deveriam ter sido prioritários na vacinação contra COVID-19 e outras doenças que já representam altos índices de incidência nessas comunidades (Pescarini *et al.*, 2022).

Entretanto, no bojo da referida Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, tem-se os registros de distribuição de insumos durante a pandemia, como máscaras, medicamentos e cestas básicas que demonstram a falta de planejamento e conseqüentemente uma execução falha por parte do Governo Federal, de acordo com critérios epidemiológicos, demográficos e sociais das comunidades indígenas (Abrasco; Aba, 2021).

Diante da ineficiência do governo federal em conter as invasões às aldeias, o aparente apoio ao garimpo e o negacionismo que refletiu na cobertura vacinal, tem-se evidência que a contaminação pelo vírus foi significativamente maior na população indígena em comparação com os brancos, a partir de a taxa de prevalência de anticorpos contra o SARS-CoV-2 entre os indígenas foi 87% maior em comparação com os brancos (Pescarini *et al.*, 2022).

Essa disparidade pode ser atribuída a uma série de fatores ligados às violações supracitadas, que geram vulnerabilidade socioeconômica e acesso limitado aos cuidados de saúde. Além disso, a mortalidade entre os povos indígenas foi 16,7% maior do que a observada na população brasileira em geral no primeiro ano da pandemia (Pescarini *et al.*, 2022).

O aparente descaso por parte do Governo Federal e a falta de ações adequadas, bem como, o desvio de medidas de proteção, se tornam o verdadeiro reflexo das políticas sociais alocadas no Brasil durante a pandemia que desassistiram o povo para apoiar o discurso do “capital”, do dito “mercado”, que como se fosse uma entidade personificada assombrava os empresários brasileiros impulsionando medidas que precarizavam cada vez mais a população empobrecida.

Essas políticas, ao reduzirem as necessidades dos indivíduos em situação de pobreza à mera subsistência precária e limitarem sua atividade a um movimento mecânico abstrato, acabam por criar a ilusão de que os pobres não possuem qualquer necessidade de atividade ou prazer e que essa forma de vida representa uma existência plena e verdadeiramente humana (Pereira, 2011).

Muito se discute no campo jurídico brasileiro o mínimo existencial e as necessidades básicas do cidadão. Entretanto, tais conceitos não se misturam. Segundo Pereira (2011), no âmbito da provisão social, o mínimo está associado à escassez, enquanto o básico está relacionado ao suficiente. Portanto, é importância de atender às necessidades humanas básicas para garantir o desenvolvimento dos cidadãos.

Pereira (2016), versa que as políticas públicas devem se apresentar como uma intervenção do Estado na sociedade, a fim de alterá-la para minorar as conseqüências causadas pelo capitalismo, intervenção essa construída pela ação humana. Dessa forma, a provisão social deve ser encarada como

uma política em constante evolução, buscando otimizar as provisões básicas e essenciais, em vez de apenas remediar privações críticas. Isso implica adotar respostas mais abrangentes e substanciais para suprir as diversas carências dos cidadãos, permitindo que desfrutem de seus direitos fundamentais e alcancem seu pleno desenvolvimento.

No contexto brasileiro, embora o país possua um sistema de bem-estar social e um Estado comprometido com a provisão de benefícios sociais, as políticas públicas levaram em conta demandas e preferências individuais, ao invés de uma racionalidade coletiva que pudesse evitar práticas como o clientelismo e o populismo (Pereira, 2011).

A definição de uma política social é uma construção social conjunta que busca atender às demandas específicas de diferentes sujeitos em diferentes momentos históricos. Ela tem como objetivo suprir as necessidades básicas da existência humana e é implementada através de programas sociais. No caso da política social de saúde indígena no contexto da pandemia da Covid-19, essa lógica não deveria ser diferente.

Entretanto, as principais demandas dos povos indígenas incluem a escassez de medicamentos, acesso limitado a consultas e exames na Unidade Básica de Saúde Indígena, a necessidade de serviços odontológicos e transporte para pessoas doentes, bem como a insuficiência e precariedade do atendimento médico para a população, além da falta de acesso à água potável, tudo devido à negligência do Estado em fornecer os cuidados necessários (CIMI, 2022).

Tais reflexões acima demonstram que, de forma não exauriente, a origem e manutenção da marginalização dos povos indígenas no que diz respeito a diversas políticas públicas com especial destaque aqui, para o tema da saúde. Esses povos vem sendo sistematicamente assassinados ao longo da história, muitas vezes com o aval do Estado, em prol de um crescimento econômico desenfreado pautado na exploração de recursos humanos e ambientais.

5 CONCLUSÃO

Diante da avaliação da política de saúde indígena do Governo Federal durante a pandemia de COVID-19 (2020-2022), observamos que os povos indígenas brasileiros estão sujeitos a um genocídio continuado, resultado da colonização e da falta de suporte governamental adequado. A atuação estatal nesse contexto é marcada pela presença de terceiros patrocinadores e pela omissão de recursos essenciais durante a pandemia.

A falta de efetividade das políticas públicas de saúde indígena se torna evidente diante das diretrizes e estratégias adotadas durante a pandemia. As medidas preventivas e de controle implementadas não foram suficientemente eficazes na proteção das comunidades indígenas contra a

disseminação do vírus. Além disso, a disponibilidade, o acesso e a qualidade dos serviços de saúde oferecidos foram insuficientes para atender às necessidades dessas populações.

Ao longo da história, a colonialidade tem se apresentado como uma violência persistente em desfavor dos povos indígenas no Brasil. Desde a chegada dos colonizadores europeus, movidos pela exploração da terra e dos recursos naturais, estes desapropriaram à força as terras indígenas, perpetuando o papel central da Europa e suas instituições na reprodução do poder e na imposição da lógica colonial até os dias atuais.

Em suma, é fundamental que o governo federal assuma sua responsabilidade na proteção da saúde dos povos indígenas, adotando medidas eficazes e respeitando seus direitos. O reconhecimento da importância da diversidade cultural e a promoção de uma abordagem plurinacional baseada no pluralismo jurídico e decolonial são caminhos para a construção de uma política de saúde indígena mais efetiva e inclusiva.

REFERÊNCIAS

ABRASCO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA; ABA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. **A Covid-19 e os povos indígenas: desafios e medidas para controle do seu avanço.** Rio de Janeiro, 21 mar. 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiaisabrasco/a-covid-19-e-os-povos-indigenas-desafios-e-medidas-para-controle-do-seuavanco/45866/>. Acesso em: 15 jun 2023.

AMORIM, R. F.; SILVA, E. L. M. A dívida da justiça de transição em relação aos povos indígenas do Brasil. **Revista Jurídica Cesumar** - Mestrado, [S.L.], v. 21, n. 1, p. 81-91, 30 abr. 2021. Centro Universitario de Maringá. <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2021v21n1p81-91>. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/9106>. Acesso em: 23 mar. 2023.

ATHILA, A.; ZACHINI, C. Yanomami revivem ameaça de extermínio com garimpo e omissão governamental. **Folha de S. Paulo**, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2021/12/yanomamis-revivem-ameaca-de-extermínio-com-garimpo-e-omissao-governamental.shtml> Acesso em: 15 jun 2023.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 15 jun 2023.

BRASIL. **Fundação Nacional de Saúde. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.** - 2ª edição - Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709.** Relator: Roberto Barroso, Data de Julgamento: 30/01/2023, Data de Publicação: Processo Eletrônico DJe-017 divulgado em 31/01/2023 publicado em 01/02/2023.

BRUZACA, R. D. **Quilombos, Judiciário e Desenvolvimento: Santa Rosa dos Pretos contra Vale no Maranhão.** São Luís: EDUFMA, 2021.

CIMI (CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO). **Descaso do poder público e desassistência à saúde colocam em risco a vida de povos indígenas no Maranhão**, 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/2022/06/descaso-do-poder-publico-e-desassistencia-a-saude-colocam-em-risco-a-vida-de-povos-indigenas-no-maranhao/> Acesso em: 15 jun 2023.

COSTA, A. M. *et al.* Centro Brasileiro de Estudos de Saúde: movimento em defesa do direito à saúde. **SciELO**. Rio de Janeiro, v. 44, n. especial 1, p. 135-141, Jan 2020.

DEMETRIO, A.; KOZICKI, K.. A (In)Justiça de Transição para os Povos Indígenas no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 129-169, mar. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2017/28186>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/JrfYbbjx5CXf8s9VyX8rJtC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 mar. 2023.

GRANCHI, J. Os motivos que levaram indígenas a serem menos vacinados contra covid-19, apesar dos riscos maiores. In: **BBC News**, 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c727170wz2vo>. Acesso em: 15 jun 2023.

ISA (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL). **Levada por garimpeiros, Covid-19 se espalha em aldeias Yanomami**. 2020. Disponível em : <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/levada-por-garimpeiros-covid-19-se-espalha-em-aldeias-yanomami>. Acesso em 15 jun 2023.

LUCCHESI, P. T. R. (org). **Políticas públicas em Saúde Pública**. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2004.

MARX, K. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: Esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

PAULUS JUNIOR, A.; CORDONI JUNIOR, L. Políticas públicas de saúde no Brasil. **Revista Espaço para a Saúde**, Londrina, v.8, n.1, p.13-19, dez.2006. Disponível em: https://www.professores.uff.br/jorge/wp-content/uploads/sites/141/2017/10/v8n1_artigo_3.pdf Acesso em: 03 abr. 2023.

PEREIRA, P. Política social no capitalismo em crise: desafios atuais e guerra de classes. **Revista Leste Vermelho**, v. 2, 2016.

PEREIRA, P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2011.

PESCARINI, J. M. *et al.* Vaccine coverage and effectiveness against laboratory-confirmed symptomatic and severe Covid-19 in indigenous people in Brazil: a cohort study. **The Lancet**, p. 1-19, 2022.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Clacso, 2005.

SARTI, T. D. *et al.* Qual o papel da Atenção Primária à Saúde diante da pandemia provocada pela COVID-19?. **Epidemiologia e Serviços de Saúde** [online]. 2020, v. 29, n. 2, e2020166. ISSN 2237-9622. Disponível em: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742020000200024>. Acesso em: 15 jun 2023.

XVII

O NOVO EMPREENDEDORISMO NO BRASIL: a “máscara” do desemprego e da informalidade na pandemia da covid-19

Poliane Mendes Gonçalves Chagas

Luane Mendes Gonçalves

1 INTRODUÇÃO

O aumento do desemprego e da precarização do trabalho em todo o mundo e, em específico, no Brasil, causados por uma pandemia global, traz à tona novas formas de enfrentamento dessa crise pelo capital, uma “nova morfologia do trabalho”. Ainda que seja, mais uma vez, às custas do trabalhador em prol do capital. A onda do empreendedorismo tem sido apresentada pelo governo como uma saída para a crise enfrentada no país, com o intuito de que pequenos negócios fazem movimentar a economia e gerar renda para famílias que até então estavam fora do mercado de trabalho. Por outro lado, pode representar uma forma de reduzir as relações de trabalho formal, que garantem aos trabalhadores direitos sociais, trabalhistas e previdenciários; transferir para o trabalhador a responsabilidade pela sua condição socioeconômica.

O Microempreendedor Individual – MEI será abordado enquanto política pública de trabalho e renda, a partir da lógica das relações de trabalho no mundo do trabalho. Ser empreendedor não é ser trabalhador por conta própria. O termo está sendo utilizado de forma deturpada tanto pelo governo quanto pela mídia, como forma de mascarar o desemprego e a informalidade. O termo “novos empreendedores” será analisado, no contexto político e econômico ultraliberal, em que mais do que nunca prevalece os interesses do capital em garantir a força de trabalho no mercado, considerada como a mola propulsora do capitalismo.

Os novos empreendedores serão analisados sob a seguinte vertente, como trabalhadores que até então se viram desempregados, até mesmo, pela situação de crescente desemprego estrutural que se instaurou não só no Brasil, mas no mundo, diante das medidas de isolamento social (não só, pela crise mundial do capitalismo) que provocou o fechamento de milhares de empresas no ano de 2020.

Assim o presente artigo tem como objetivo geral analisar o novo empreendedorismo no contexto do *capitalismo pandêmico*, enquanto máscara para o desemprego e a informalidade no Brasil. Como objetivos específicos, compreender o “empreendedorismo” no contexto da “nova era de precarização estrutural do trabalho”. Pois, como afirma Antunes (2018, p. 87): “[...] que cada vez mais se configura como forma oculta de trabalho assalariado, fazendo proliferar as distintas formas de flexibilização salarial, de horário, funcional ou organizativa”. Abordar o MEI em suas múltiplas determinações, enquanto individualização do trabalho, pejotização, formalização do trabalhador autônomo. Ou seja, considerando as contradições que cercam o fenômeno.

Para tanto, foi realizado uma pesquisa de abordagem qualitativa, tendo como objeto de estudo a categoria Trabalho, especificamente, o empreendedorismo, a partir de uma nova roupagem, no

contexto do capitalismo pandêmico, mundializado. Também foi realizada uma pesquisa bibliográfica tendo como base as principais referências, livros e artigos científicos a respeito da temática; e uma pesquisa documental fazendo uso dos relatórios estatísticos disponíveis no site do Portal do Empreendedor do Governo Federal, de onde foram extraídos os dados sobre os registros de empresas optantes pelo MEI, no Brasil e no Maranhão. A metodologia adotada para tratar o objeto de pesquisa foi o método dialético, uma vez que é um método de investigação da realidade pelo estudo da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade. Isto porque, segundo Lukács (2003, p. 64) “[...] a dialética materialista é uma dialética revolucionária”. Além disso, parte do entendimento da totalidade, buscando compreender todos os fenômenos parciais como elemento do todo. Ainda segundo Lukács (2003: p. 98) “[...] o método dialético em Marx visa ao conhecimento da sociedade como totalidade”.

Assim, o artigo foi dividido em quatro seções. Além desta introdução, em que foi apresentado a problemática do tema, e os objetivos da pesquisa, na segunda seção foi realizado uma abordagem do trabalho no contexto do capitalismo pandêmico, fazendo uso do termo utilizado por Antunes (2022) em “O Capitalismo Pandêmico”. Na terceira seção, abordaremos o MEI em um contexto político e econômico ultraliberal, em um cenário pandêmico que desencadeou o desemprego de milhões de trabalhadores no Brasil e no mundo. Ainda nesta seção serão apresentados dados sobre os registros de empresas optantes pelo MEI no Brasil e no Maranhão no período 2019 a 2021. E por fim, na quarta seção, serão apresentadas as considerações finais resultantes do estudo realizado.

2 O DESEMPREGO E A INFORMALIDADE NO BRASIL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

O Brasil e o mundo vivenciaram a partir de março de 2020 uma pandemia, conhecida por Pandemia da COVID-19, que provocou impactos nas diversas esferas: seja na esfera da saúde, econômica, política ou social. Uma Pandemia que escancara a desigualdade social. Em estudo realizado pelo Observatório das Metrópoles, em parceria com a PUC/RS e com o Observatório da Dívida Social na América Latina – RedODSAL, evidenciou que em todos os estratos a renda média ainda é significativamente menor que aquela do período anterior à pandemia. Entre os mais ricos, a renda média do segundo trimestre de 2021 era 8,3% menor do que a encontrada no primeiro trimestre de 2020. Entre as famílias que compõem a camada de renda intermediária, essa perda foi de 5,1%. Já entre os mais pobres, a perda foi de 22,1% do rendimento médio. Portanto, apesar de serem registradas perdas em todos os estratos de renda ao longo da pandemia, essas foram muito superiores para os mais pobres (Salata; Ribeiro, 2021, p. 25).

A pandemia da COVID -19 encontrou no Brasil um terreno fértil, uma economia marcada pelos interesses da financeirização do capital, com uma recém reforma trabalhista que mais retirou direitos dos trabalhadores em nome dos interesses do capital; com 12,4 milhões de desempregados e uma taxa de informalidade em torno de 41,1% (em 2019), conforme dados Indicadores IBGE – PNAD Contínua; um Sistema Único de Saúde – SUS com seus escassos recursos sufocados pela Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como emenda do Teto do Gastos Públicos ou “PEC da Morte”, que limita os gastos sociais públicos por durante 20 anos. Ou seja, um capitalismo desenfreado que coloca milhões de trabalhadores fora do mercado de trabalho, e “[...] aqueles que se mantêm empregados presenciam a corrosão dos seus direitos sociais e a erosão de suas conquistas históricas, consequência da lógica destrutiva do capital” (Antunes, 2018, p. 30).

Um país que distribuiu maior parte do seu Orçamento para o pagamento dos juros e amortização da dívida pública, em média 42,66%, na série histórica de 2011 a 2021. Enquanto que para a saúde, educação e assistência social esses recursos são mínimos, em média 4,14%, 3,35%, 3,27%, respectivamente, para o mesmo período analisado, conforme aponta os dados disponíveis no site da Auditoria Cidadã da Dívida. Perfeita descrição para entender o que define um Estado Mínimo no contexto neoliberal, ou seja, um Estado mínimo para as intervenções das questões sociais e investimentos em políticas sociais e máximo para o capital financeiro/fictício.

A primeira vítima fatal por COVID-19 no Brasil foi uma senhora de 57 anos, empregada doméstica (Collucci, 2022). No Rio de Janeiro a primeira vítima fatal também foi uma empregada doméstica de 63 anos, que contraiu a doença ao cuidar de sua patroa (Melo, 2020). Uma situação emblemática que demonstra a desigualdade social, racial e de renda no Brasil. O ditado “estamos no mesmo barco” não tem muito significado para a grande maioria da sociedade brasileira. Enquanto alguns podiam parar suas atividades ou até mesmo realizá-las de forma remota ou em *home office*, uma grande maioria da classe trabalhadora não podia parar, estavam entre a cruz e a espada da COVID-19. Precisavam se submeter a um transporte público lotado, para chegar até os seus locais de trabalho e garantir o salário no final do mês. O número de óbitos no Brasil por COVID -19 até out/2022 chegou a pouco mais de 688 mil, conforme dados do Boletim Epidemiológico Especial COVID-19 do Ministério da Saúde. Sem considerar que esses dados são subnotificados e que a realidade pode ser ainda pior.

A combinação entre neoliberalismo, financeirização da economia e reestruturação produtiva acarretou também profundas metamorfoses na classe trabalhadora e em sua morfologia, conforme destaca Antunes (2018), em O privilégio da Servidão. Nesse contexto, além da crise sanitária, uma das consequências da pandemia é o aumento do desemprego e, portanto, a elevação da informalização do

trabalho, dos terceirizados, dos subcontratados, dos flexibilizados, dos trabalhadores em tempo parcial e do subproletariado.

Segundo a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, 75 mil (saldo líquido) estabelecimentos comerciais com vínculos empregatícios fecharam as portas no Brasil, em 2020. As micro e pequenas empresas responderam por 98,8% dos pontos fechados (Rodrigues, 2021).

Entre julho e setembro de 2020, 14,1 milhões brasileiros estavam desempregados. A situação pode ser pior do que parece, pois no contexto de pandemia, crise sanitária e de isolamento social, as pessoas desocupadas e desalentadas encontraram dificuldades para encontrar uma oportunidade de trabalho devido as restrições econômicas e de locomoção.

De acordo com os dados do CAGED (2019 -2021), o ano de 2020, fechou com saldo líquido positivo de 142.690, apesar de positivo, uma redução 84% quando comparado com o saldo do ano anterior (644.079). Em 2021, percebe-se um crescimento significativo no número de emprego formal, porém acompanhado de uma redução do rendimento médio do trabalhador.

Como apontam os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE, 2022), o rendimento médio mensal real habitualmente recebido de todos os trabalhos (calculado para as pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência), atingiu o maior valor da série (2012-2021), em 2020 (R\$ 2.638). Entretanto, foi estimado em R\$ 2.476 em 2021, registrando redução de 6,1% no período, apontado como um possível resultado da expansão da informalidade na ocupação.

De acordo com Carvalho (2022) no caso da elevação observada em 2020, “[...] se deveu ao fato de a perda de ocupações ter se concentrado nas piores remunerações, de forma que os que permaneceram ocupados foram os de renda relativamente mais alta” (Carvalho, 2022, p. 02). Ainda de acordo com o autor acima citado, “[...] de forma simétrica, parte da queda dos rendimentos médios a partir de 2021 deveu-se ao retorno dos trabalhadores informais e por conta própria ao mercado de trabalho [...]” (Carvalho, 2022, p. 03).

Em 2020 a taxa de informalidade apresentou uma queda, passando de 41,1%, em 2019, para 38,7%, em 2020, conforme dados do IBGE (2021), mas deve ser ressaltado que um dos motivos foi a redução de trabalhadores ocupados e o aumento de pessoas que, por dificuldade de locomoção e risco de contrair a doença, não podiam sair de casa para trabalhar ou procurar trabalho. Ao ponto que em 2021, com o crescimento da ocupação, frente a 2020, foi acompanhado também de um aumento da ocupação informal. Em 2020 os trabalhadores informais totalizavam 33,3 milhões de pessoas, subindo para 36,6 milhões de pessoas, em 2021. Com isso a taxa de informalidade passou de 38,7%, em 2020, para 40,1%, em 2021.

A saída encontrada pelo governo para mudar essa realidade, foi investir em políticas que incentivam o “empreendedorismo” a todo custo, como forma de reduzir o desemprego e a informalidade. E em contrapartida, atender aos interesses do capital, em reduzir custos do trabalho, aumentar as taxas de lucro e a valorização do capital.

3 O NOVO EMPREENDEDORISMO E SUA FUNCIONALIDADE PARA O MASCARAMENTO DO DESEMPREGO E DA INFORMALIDADE NO BRASIL

Segundo Drucker (1987), desde que o Economista francês J. B. Say cunhou o termo “empreendimento” há mais de 200 anos, tem havido uma total confusão sobre a definição de “empreendedor” e “empreendimento”. Para Filion (1999) também há uma certa confusão na definição do termo empreendedorismo, “[...] por exemplo, os economistas associam o empreendedor com inovação, enquanto os comportamentalistas se concentram nos aspectos criativo e intuitivo” (Filion, 1999, p. 6). Para Dolabela (2008) “[...] o empreendedor cria e aloca valores para indivíduos e para a sociedade, ou seja, é responsável pela inovação tecnológica e crescimento econômico” (Dolabela, 2008, p. 25).

Entretanto, como já afirmava Peter F. Drucker (1987, p. 28), “[...] nem todos os pequenos negócios novos são empreendedores ou representam empreendimento”. Para Drucker (1987), empreendedor é aquele que apresenta algo de novo para a sociedade. A Inovação “[...] é o instrumento específico do espírito empreendedor. É o ato que contempla os recursos com a nova capacidade de gerar riqueza” (Drucker, 1987, p. 39).

Assim, Inovação e Criatividade são as palavras chaves que motivam o empreendedorismo em sua essência. No contexto neoliberal, o novo empreendedorismo é regido pela ideologia da autonomia e da independência e os novos empreendedores são os chamados “patrão de si mesmo e empregado de si mesmo”.

Surge, nesse contexto, a figura do Micro Empreendedor Individual – MEI, enquanto pejotização da força de trabalho, que consiste em uma demonstração real das mudanças na forma de consumo da força de trabalho que vem ocorrendo nas últimas décadas, de que ela deve estar disponível no mercado, à disposição das necessidades do capital. Que é uma característica fundante da acumulação flexível, *o just in time*. Esse fenômeno se combina, por outro lado, com modalidades de trabalho cada vez mais individualizadas, nas quais o trabalhador constitui uma mistura de “burguês de-si-próprio” e “proletário-de-si-mesmo” (Antunes, 2018).

Dentro dessa nova racionalidade neoliberal “cada indivíduo se considera detentor de um “capital humano” que ele deve fazer frutificar, daí a instauração de dispositivos que são destinados a

“ativar” os indivíduos, obrigando-os a cuidar de si mesmos, educar-se, encontrar um emprego” (Dardot; Larval, 2016, p. 228); “empresa de si mesmo”, que segundo os autores citados anteriormente significa que “[...] cada indivíduo deve aprender a ser um sujeito ‘ativo’ e ‘autônomo’ na e pela ação que ele deve operar sobre si mesmo. Dessa forma, ele aprenderá por si mesmo a desenvolver ‘estratégias de vida’ para aumentar seu capital humano e valorizá-lo da melhor maneira” (Dardot; Larval, 2016, p. 337). Essa racionalidade está visível na realidade brasileira, que será abordado na próxima seção.

3.1 O MEI enquanto válvula de escape para o desemprego e a informalidade no Brasil

Criado em 2008, por meio da Lei Complementar nº 128/2008, com vigência a partir de 01/07/2009, ao longo desses 13 anos de existência, o MEI ultrapassa a esfera de uma política de inclusão social de formalização do pequeno trabalhador autônomo, garantindo-lhes o acesso à previdência social, a uma política de empreendedorismo, mais direcionada à individualização das relações de trabalho, de culpabilização do trabalhador pela sua colocação ou situação no mercado de trabalho.

A adesão ao MEI se dá sob duas óticas: sob a ótica da ideologia do empreendedorismo, “patrão de si mesmo”; e sob uma ótica forçada, em que os trabalhadores são demitidos, e ofertados a eles a condição de sua contratação por meio do MEI. Esta tem sido uma forma de mascarar a informalidade. Tal política pública de geração de emprego e renda, focada no indivíduo, focalizada nos mais pobres, compensatória, apesar de estar sendo aplicada de forma mais agressiva e translúcida no atual contexto ultraliberal, começou a ser gestada no Brasil desde os anos 1990.

Conforme Duailibe (2013, p. 103) “a nova informalidade resulta de modificações no marco regulatório e na organização da produção que visam ocultar a natureza da relação socioeconômica entre capitalistas e trabalhadores”. A legalização da terceirização (Lei nº 13.429), em 2017 abriu o caminho para a desenfreada contratação da força de trabalho na forma de pessoa jurídica, chamado indivíduo-empresa, fenômeno conhecido como “pejotização”. Além disso, outro fator que contribuiu para esse fenômeno foi a Reforma trabalhista (2017) e aprovação da Lei de liberdade econômica (Lei nº 13.874/2019), que teve como objetivo reduzir a burocracia e facilitar a abertura de empresas, principalmente das micro e pequenas empresas.

Outro fator determinante para o exponencial crescimento do MEI no Brasil foi o aumento do desemprego decorrente da pandemia da COVID-19 a partir de março de 2020. Mesmo em um período de crise econômica, de isolamento social, aumento do desemprego, de *lockdown*, houve um número expressivo de empresas optantes pelo SIMEI a partir de março/2020, quando eclodiu a pandemia da

COVID-19, chegando a ser de 14,09% e 11,48%, nos períodos de mar/2020 a dez/2020 e mar/2021 a dez/2021, respectivamente, mesmo que inferior ao período de 2019 (15,64%), conforme dados do Portal do Empreendedor (2022).

Esse número expressivo, como já foi dito, considerando uma situação de crise econômica, também pôde ser observado nos municípios do Estado do Maranhão. Em uma seleção dos 05 municípios com maiores números de empresas optantes pelo MEI, no período de dez/2019 a dez/2021, o número de registros chegou a ter um crescimento superior a 50%, como foi o caso dos municípios de São José de Ribamar/MA (56,03%) e Paço do Lumiar/MA (53,44%). Ao se analisar o número de empresas optantes pelo MEI no total dos municípios do Estado do Maranhão, no período de dez/2019 a dez/2021, esse crescimento foi de 42,52%, acima do crescimento nacional que foi de 40,87%.

Nessa lógica, esse tipo de contratação por meio de MEI é mais uma forma do capital extrair o excedente da força de trabalho e garantir o aumento de lucros, visto que, dessa forma, ficam desobrigados do recolhimento dos encargos sociais e trabalhistas, além da flexibilização do contrato por tempo determinado, ou seja, enquanto dele necessitar e ao tempo que necessitar. Imprimindo ao trabalhador um caráter meramente descartável, quando não for mais útil ao capital. Como afirma Antunes (2018), empreendedores “uma mescla de *burguês-de-si-próprio* e *proletário-de-si-mesmo*”; “formas de trabalho que procuram ocultar seu assalariamento, por meio do mito do trabalho autônomo”.

Ressalta-se que por meio da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) foi permitido aos motoristas de aplicativos tornarem-se MEI. Esse tipo de trabalho, não garante ao trabalhador, nenhum direito; não tem direito a horas de descanso, não tem direito a horas extras, não tem direito a férias, ou seja, é uma forma de auto exploração, pois, para que consiga ao final do dia tirar algum valor para o seu sustento, precisa realizar jornadas excessivas de trabalho, levando à intensificação do trabalho. Como não há vínculo de trabalho, pois são considerados prestadores de serviços, não há controle da jornada de trabalho, como está regulamentado da CLT. Seriam os “[...] novos proletariados de serviços” (Antunes, 2018). Fenômeno que ficou conhecido como “uberização”, um novo fenômeno no mundo do trabalho, que consiste em uma legalização do trabalho informal.

Importante ressaltar que falar de precarização do trabalho nos tempos de hoje, não implica dizer que o trabalho não foi precário nos seus primórdios. Em o capital, Marx (1996) já deixava bem claro a exploração da força de trabalho, na lógica capitalista, ao afirmar que o “[...] processo de valorização nada mais é que um processo de formação de valor prolongado além de certo ponto” (Marx, 1996, p. 312). Acontece que cada vez mais o capital vem reinventando formas de aumentar a superexploração desse excedente.

Como afirma Martins (2014, p. 230) “[...] as políticas de emprego dos Estados capitalistas são paulatinamente substituídas por políticas de autoresponsabilização dos desempregados, redução de custos de formação da força de trabalho e constrangimento da luta sindical [...]”. É o que acontecendo no mundo do trabalho. A implementação de novas formas de trabalho, tem implicado diretamente na erosão dos direitos trabalhistas, em uma tentativa de pôr fim às relações formais de trabalho, com direitos e garantias constitucionais, substituindo-as por relações individuais de trabalho por meio da contratação de MEI’s. Nesse sentido, desaparece o conceito de cidadão, sujeito de direitos e, coloca-se em evidência o conceito de indivíduo, responsável pela sua própria condição no mercado de trabalho.

4 CONCLUSÃO

A pandemia global da COVID-19 trouxe impactos nas diversas esferas da vida do homem. Não apenas nas questões de saúde ceifando a vida de 6.576.088 pessoas no mundo, segundo dados da Organização Mundial de Saúde, atualizados em 04/11/2022; mas também no aspecto econômico levou ao fechamento de diversas empresas devido ao zero faturamento por falta de consumidores, baixa nas vendas, decorrentes do isolamento social e *lockdown* declarado em várias partes do mundo e no Brasil. Isso para alguns setores. Na esfera social, elevando a taxa de desemprego a níveis históricos e provocando metamorfoses no mundo do trabalho como forma de driblar as altas taxas de desemprego, da informalidade, os custos do trabalho.

Nesse aspecto, no mundo do trabalho, novas formas de exploração da força de trabalho foram implementadas e outras intensificadas. Se de um lado, observa-se que um houve um aumento do “exército de reserva” que precisa ser inserido no mercado de trabalho, do outro lado da ponta, empregadores, detentores do capital e dos meios de produção, em uma corrida frenética pela redução de custos, inclusive a do trabalho. Ainda nesse contexto, consolida-se a presença de um Estado cada vez mais preocupado em atender aos interesses do capital que da classe trabalhadora.

Um cenário perfeito para a proliferação de novas formas de relações de trabalho, pautadas na intensificação da flexibilização, da precarização, na individualização. Intensificam-se e regulamentam-se no Brasil, os chamados “novos empreendedores”, os trabalhadores “pejotização” e “uberização”. Este artigo buscou colocar em evidência o que representa para a classe trabalhadora essas novas formas de trabalho. Demonstrando as consequências como o enfraquecimento das lutas de classes, uma vez que o trabalhador deixa de se ver enquanto trabalhador e passa a se enxergar enquanto prestador de serviços, ou até mesmo como empregador, empreendedor. O que Antunes (2018) chamou de “*burguês-de-si-próprio e proletário-de-si-mesmo*”.

No Brasil e no Maranhão o número de empresas optantes pelo MEI, no período crítico da pandemia, biênio 2020 -2021, marcado pela crise econômica decorrente das medidas de isolamento social, apresentou números expressivos, conforme demonstrado no capítulo anterior, o que evidencia, a proliferação dos MEI's, como uma alternativa ou até mesmo válvula de escape para driblar o desemprego e a informalidade.

Nesse sentido, bem distante do empreendedor conceituado por Fillion (1999) e Dolabela (2008), em que empreendedorismo está relacionado com inovação, criatividade, capacidade de criar valor não apenas para si, mas para toda a sociedade. O “novo empreendedorismo” do *capitalismo pandêmico* emerge na sociedade com uma nova roupagem, carregada pelo discurso neoliberal de auto responsabilização dos indivíduos, ou até mesmo de culpabilização do indivíduo pela sua situação no mercado de trabalho; de transferência de todo o risco para o trabalhador, este sem nenhuma garantia, exceto, quando, por conta própria, investe em uma previdência ou seguro privado. Desta forma, o governo e a sociedade do capital vêm investindo cada vez mais nesse discurso, como forma de mascarar uma situação que está a cada dia mais adoecendo e enfraquecendo a classe que vive do trabalho.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, A. **Capitalismo Pandêmico**. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2022.

ANTUNES, A. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2018.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Orçamento Federal Executado**. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 128**, de 19 de dezembro de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm. Acesso em: jan 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm. Acesso em: mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: mar. 2023.

BRASIL. Ministério Da Economia. **Estatísticas Mensais do Emprego Formal Novo Caged**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt->

br/assuntos/noticias/2020/trabalho/dezembro/Apresentao_Novembro_Coletiva.pdf. Acesso em: mar. 2023.

CARVALHO, S. S. **MERCADO DE TRABALHO:** Retrato dos rendimentos do trabalho – resultados da PNAD contínua do 2º trimestre de 2022. Nº 56 — Nota de Conjuntura 17 — 3º trimestre de 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wpcontent/uploads/2022/09/220901_cc_56_nota_17_rendimentos_e_horas_trabalhadas.pdf. Acesso em: jun. 2023.

COLLUCCI, C. **Folha de São Paulo.** 12/03/2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2022/03/ha-dois-anos-morria-a-primeira-vitima-da-covid-19-no-brasil.shtml>. Acesso em: mar. 2023.

DARDOT, P.; LARVAL, C. **A NOVA RAZÃO DO MUNDO:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. 2016. Editora Boitempo.

DOLABELA, F. **Oficina do empreendedor.** Rio de Janeiro: Sextante, 2008.

DRUCKER, P. F. **Inovação e espírito empreendedor:** prática e princípios. Tradução de Carlos Malferrari. 2ª Edição. São Paulo: Pioneira, 1987.

DUAILIBE, M. D. **A informalidade das relações de emprego e a atuação da Inspeção do Trabalho.** 01. ed. São Luís: EDUFMA, 2013. v. 01. 204p.

FILION, L. J. Empreendedorismo: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios. **Revista de Administração**, São Paulo, V. 34, n 2, p 05 -28, abril/junho 1999.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua.** Rendimento de todas as fontes 2021. 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101950_informativo.pdf. Acesso em: jan. 2023.

IBGE. **PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA - PNAD CONTÍNUA:** Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2020. 2021. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaque_PNAD_continua/2012_2020/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2020.pdf. Acesso em: abr. 2023.

LUKÁCS, G. **História e Consciência de Classe:** estudos sobre a dialética marxista. Tradução Rodnei Nascimento; Revisão da Tradução, Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARTINS, G. Nem empregabilidade, nem Empreendedorismo: crítica às soluções contemporâneas ao desemprego. In: **O Canto da Sereia:** crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”. Carlos Montaña (Org.). São Paulo: Cortez, 2014, p. 228-267.

MARX, K. **O Capital:** Crítica da economia política. Volume I. Livro Primeiro. O Processo de Produção do Capital. Tomo 1. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. Editora Nova Cultura, 1996.

MELO, M. L. Primeira vítima do RJ era doméstica e pegou coronavírus da patroa no Leblon. **Notícias UOL.** 19/03/2020 18h54. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas->

noticias/redacao/2020/03/19/primeira-vitima-do-rj-era-domestica-e-pegou-coronavirus-da-patroa.htm?cmpid=copiaecola

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial. Doença pelo Novo Coronavírus – COVID-19.** Semana Epidemiológica 43. 23/10/2022 a 29/10/2022. Disponível em: file:///C:/Users/Laercio%20Cutrim/Downloads/Boletim_COVID_137_SE43.pdf. Acesso em: abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard.** Disponível em: <https://covid19.who.int>. Acesso em: jan. 2023.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. **Estatísticas.** Disponível em: <http://www22.receita.fazenda.gov.br/inscricaoemei/private/pages/relatorios/opcoesRelatorio.jsf>. Acesso em: jan. 2023.

RODRIGUES, L. CNN aponta fechamento de 75 mil lojas em 2020. **Agência Brasil.** 03/2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/cnc-aponta-fechamento-de-75-mil-lojas-em-2020>. Acesso em: mar. 2023.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles.** Porto Alegre/RS, n. 05, 2021. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wpcontent/uploads/2021/10/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS_METROPOLES_05FINAL.pdf. Acesso em: jul. 2023.

XVIII

**INFLUÊNCIA DAS CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DO ALUNADO
SOBRE A ACESSIBILIDADE DIGITAL: a face desigual do ensino remoto
emergencial em serviço social**

Nilma Angélica dos Santos
Nikson Daniel Souza da Silva

1 INTRODUÇÃO

O novo coronavírus (denominado SARS-CoV-2), causador da COVID-19 foi detectado em 31 de dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, China. Em 9 de janeiro de 2020 a Organização Mundial da Saúde – OMS confirmou a existência de uma pandemia de COVID-19 que se espalhava rapidamente por todos os continentes e se mostrava resistente à maioria dos tratamentos existentes para infecções respiratórias. Dá-se início, então, a uma corrida contra o tempo para estabelecer normas sanitárias de prevenção, readaptação dos trabalhos e modos de vida e novas maneiras de sociabilidade que pudessem dar conta, mesmo que emergencialmente, da continuidade da vida social. A esse contexto de mudanças na sociabilidade impostas pelo vírus foi dado o nome de “novo normal”.

O contexto pandêmico desvelou-se desde o início de 2020 como um cenário de calamidade com a rápida escalada do número de mortes, principalmente de pessoas da terceira idade. Para além das consequências sanitárias desastrosas, houve também o aumento do desemprego, a falência de negócios e pequenas empresas, aumento da violência doméstica, perda de moradias e precarização de políticas sociais e serviços públicos essenciais.

A educação foi um dos aspectos mais afetados pela pandemia. Devido ao seu caráter de direito fundamental e indispensável, as aulas precisaram continuar de forma remota. Conforme recomendação da própria OMS, em maio de 2020, as instituições de ensino deveriam aderir ao fechamento temporário nas localidades em que a situação sanitária estivesse fora de controle, instituindo, também, formas virtualizadas de ensino.

A necessidade de se implementar o ensino remoto, entretanto, não levou em consideração as enormes diferenças regionais, tecnológicas, sociais e pedagógicas que permeiam sociedades complexas e diversas como o Brasil. O Ensino Remoto Emergencial – ERE acabou por tornar-se um aguçador de desigualdades já existentes. Problemáticas ligadas à infraestrutura e acessibilidade vieram à tona e mostraram o quanto instituições de ensino e governos ainda não estão preparados para a aplicação das TIC's (tecnologias da informação) à educação.

No tocante à formação em Serviço Social, particularmente, esta propõe um processo de ensino/aprendizagem reflexivo, crítico que preze pela valorização do aprofundamento teórico e contato com a prática – representada pela dimensão investigativa, o estágio e a pesquisa. Uma precarização desse processo, como aconteceu durante a pandemia, implica na possibilidade de um esvaziamento da formação, um descolamento dos objetivos didáticos e o distanciamento entre a teoria transmitida pelo professor e sua associação à realidade vivida pelo aluno. Tal precarização se deu não apenas pelo

distanciamento inerente ao ERE, mas pelo contexto geral de precarização das condições de vida dos estudantes, afetados pelo desemprego, diminuição da renda e sobrecarga de tarefas acadêmicas e domésticas. Dessa forma, o objetivo deste texto apresentar uma análise dos impactos da pandemia de COVID-19 e, conseqüentemente, do ensino remoto emergencial, sobre a qualidade da acessibilidade de alunos do curso de Serviço Social. Para tanto, valeu-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e empírica, focando em aspectos qualitativos das falas de professores que vivenciaram esse momento. O período abordado na pesquisa é o biênio 2020/ 2021, quando houve a decretação do ERE pelo Governo Federal através da portaria nº 343 de 17 de março de 2020.

Foi aplicada entrevista semiestruturada com docentes de uma universidade pública e uma particular (4 professores, sendo 2 de particular e 2 de pública), no sentido de trazer à tona aspectos relacionados à percepção desses sujeitos sobre a importância e necessidade do ensino remoto naquele dado momento, qualidade do ensino e aprendizagem, acessibilidade, relação interpessoal entre alunos e professores e conteúdos e disciplinas mais impactados positivamente e negativamente por essa forma de ensino.

2 ENSINO SUPERIOR E PANDEMIA NO BRASIL: desigualdades e conflitos de interesses

O ensino superior no Brasil se constituiu enquanto uma política pública disputada por dois projetos societários que representam diferentes interesses de classe ao longo da história do país. Antes de compreendermos como a educação é instrumentalizada por diferentes grupos para que atenda a seus interesses específicos, se faz necessário apreender o significado mais amplo da educação, sua importância para a constituição dos indivíduos e, conseqüentemente, da sociedade, além de compreender, também, seu processo histórico e os principais fatos que a levaram a ter o formato que hoje se conhece.

A educação está relacionada com todos os aspectos da vida humana. O processo de aprendizagem é contínuo durante toda a vida, não se resumindo à transmissão sistemática de conhecimento e, penetrando todos os espaços de convivência social. A família, por ser o primeiro ciclo social do qual fazemos parte, é a responsável pelo início do processo educacional, transmitindo os valores e princípios de sociabilidade básicos. Posteriormente a escola, a universidade e demais espaços de formação acadêmica irão complementar a educação familiar e acrescentar saberes técnicos e científicos. Ademais, pode-se citar outros fatores que contribuirão nesse processo, como: círculos e redes sociais, ambiente de trabalho, religião, arte, acontecimentos cotidianos, etc.

De acordo com Pedro Demo (2007), educação é um conceito que precisa ser compreendido para além do conhecimento forma, instrumental e metodológico. Para o autor, educação envolve tanto

os aspectos tradicionais da transmissão sistemática do conhecimento quanto aspectos políticos: “Educação é o suporte essencial, porque, no lado formal, instrumenta a pessoa com a habilidade crucial de manejar a arma mais potente de combate que é o conhecimento e, no lado político, alimenta a cidadania” (Demo, 2007. p. 47).

O autor reforça a ideia de educação como pilar da cidadania, condição sem a qual não há democracia, liberdade e participação social efetiva. Uma sociedade onde o acesso à educação é universalizado de fato e esta tem como objetivo, também, a formação política de seus indivíduos, é uma sociedade fortalecida em suas bases, com condições de elaborar um projeto de futuro emancipador e libertador.

Já Paulo Freire (2001, p. 10), por sua vez, define educação como “[...] processo de conhecimento, formação política, manifestação ética, procura da boniteza, capacitação científica e técnica, [...] é prática indispensável aos seres humanos e deles específica na História como movimento, como luta” (Freire, 2010. p. 10).

Na obra *Pedagogia da Autonomia*, Paulo Freire (2006, p. 61) diz que a educação é, “[...] uma experiência especificamente humana, a educação é uma forma de intervenção no mundo”. Ou seja, para Freire, a educação é algo inerente ao ser humano, se manifestando não apenas naquilo que ele aprende e transmite em termos de conhecimentos e saberes, mas na forma como esta enxerga o mundo, estabelece suas relações, pontos de vista, sonhos, modos de se relacionar e sobreviver – além de ser a base da produção e reprodução de sua cultura.

Já a Constituição Federal de 1988 estabelece a educação enquanto uma política pública universal em seu artigo 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988. Art. 205).

Ou seja, educação não se resume ao processo de aprendizagem em sala de aula, sendo para além disso: a reprodução dos modos de vida social, ou seja, a educação faz parte da cultura e costumes dos indivíduos e das populações; a reprodução dos contextos sociais, o que significa que as classes e grupos sociais reproduzem seus estilos e modos de sobrevivência através da educação; as formas de apreensão do real, ou seja, a educação influencia na forma como o sujeito enxerga e assimila o mundo ao seu redor; formas de se aprender um conjunto de habilidades técnicas; formas de produção e de socialização do conhecimento científico.

A educação é influenciada pelas lutas, contradições e desafios impostos pela realidade de cada época e de cada lugar, da mesma forma ela influencia movimentos de transformação na sociedade e ajuda na construção de novas formas de se fazer política, economia, cultura, arte, lazer, relações

sociais. A escola e a universidade são instituições historicamente determinadas pela necessidade humana de realização de suas necessidades materiais espirituais.

A distinção entre educação superior vista como a prática do ensino enquanto um ato rotineiro e reprodutor de conhecimento e o ensino superior percebido enquanto prática política emancipatória precisa ser exposta para que possamos elaborar estratégias de libertação de uma ordem mercadológica e conservadora que pretende limitar a educação como um mero instrumento de ascensão social e/ou manutenção de uma ordem social classista, racista e fundamentada prioritariamente nos valores e princípios do norte global.

Tal ordem é fruto e reflexo do modo de produção capitalista, que visa instrumentalizar todas as formas de expressão e produção de conhecimento para produzir o acúmulo de riquezas de uma determinada classe hegemônica. Nesse sentido, o saber fica restrito à sua utilidade técnica e à capacidade de gerar novas mercadorias – ou de ser ele mesmo mercantilizado. Entretanto, é no neoliberalismo que esse caráter utilitarista do ensino se aprofunda. A maior oferta de informação, de comunicação através das redes, e de tecnologias de forma acelerada – e quase que irresistível – tende a gerar a falsa impressão de que o futuro precisa ser urgentemente acessado, ocultando a importância de se pensar sobre as necessidades urgentes e fundamentais do agora.

A estratégia de desmonte da política de educação que contribuiu para que se instaurasse de maneira compulsória o ensino remoto sem que se levassem em conta as imensas contradições de classe, raça, renda, região e acesso à tecnologias da informação e comunicação do cenário socioeconômico brasileiro passa pela propagação da ideia de que a universidade pública é ineficiente, precária, desorganizada e incapaz de preparar o estudante para o mercado de trabalho e que, nesse sentido, a universidade privada aliada por seguir a lógica da eficiência baseada racionalidade instrumental que oferece a entrega de uma formação com menos “excessos teóricos”, menos exigências pedagógicas “desnecessárias” e menor necessidade de interação presencial entre professor/ tutor e aluno.

O Estado, nesse contexto, precisa ser chamado ao debate, precisa ser responsabilizado e não colocado como coadjuvante do mercado educacional, como se não tivesse responsabilidade na precarização do ensino superior e na expansão das modalidades remotas de ensino. A vinculação de classe entre o Estado e parcelas da burguesia evidenciam-se nos lucros e na fetichização do diploma, em uma sociedade ainda tão marcada pela dificuldade de acesso ao ensino superior e pelo colonialismo intelectual. O ensino remoto emergencial e a turbulência política vivenciada durante o governo Jair Messias Bolsonaro reforçaram essas determinações.

3 O GOVERNO BOLSONARO E O DESMONTE DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Para compreendermos como a política pública de educação - principalmente no tocante ao ensino superior - foi afetada em seus aspectos técnicos, pedagógicos, políticos, sociais e éticos é necessário fazer um resgate do trato político dado pelo então Governo Bolsonaro à educação durante o período pandêmico, a partir de fevereiro de 2020 quando a pandemia passa a ser objeto de maior atenção da ciência e da sociedade brasileira.

Os primeiros três meses do governo Bolsonaro (2019) foram marcados pela iniciativa de desconstrução do papel e do tamanho da Universidade diante da sociedade brasileira. O então ministro Vélz Rodrigues decidiu, dentre outras medidas, pela não obrigatoriedade de referências bibliográficas nos livros didáticos e por retirar temas ligados à defesa da diversidade étnica, cultural e de combate à violência de gênero do currículo escolar. Medidas estas que não prosperaram. Além do mais, capitaneou a ideia de que o ensino superior deveria estar restrito a uma elite intelectual e científica enquanto que a classe trabalhadora deveria ser contemplada pelo ensino técnico, fato esse que apenas expressa o elitismo intrínseco de uma parcela da sociedade que não vê a educação como mediação para a cidadania senão como privilégio de poucos.

A partir de abril de 2019 Abraham Weintraub é nomeado ministro da Educação. Sua gestão é marcada já desde o início pelo corte de verbas do ensino superior e a agressiva tentativa de desmonte da ciência brasileira, processo esse agravado pela pandemia e a decretação da Portaria nº 343 de 17 de março de 2020, que autorizou a substituição das aulas presenciais por aulas que utilizassem meios e tecnologias de informação e comunicação remotos:

Art. 1º Autorizar, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, nos limites estabelecidos pela legislação em vigor, por instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino, de que trata o art. 2º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (Brasil, 2020).

De forma repentina, sem planejamento e preparação, instituições de ensino superior e profissionais da educação se viram na necessidade de adentrar o mundo das transmissões via plataformas digitais e redes sociais, além de serem obrigados a adquirir e utilizar dispositivos de comunicação como microfones, webcams, câmeras, computadores mais modernos e celulares que pudessem corresponder às novas necessidades didáticas impostas pelo momento.

A maior problemática ligada a tal portaria é, sem dúvida, seu caráter imediatista e improvisador, que não levou em conta um diálogo prévio com as instituições e as necessidades específicas que alunos e professores possuem no processo de ensino/aprendizagem. A forma como foi estabelecida demonstra uma perspectiva do ente público acerca da educação enquanto um processo mecânico baseado na mera transmissão do conteúdo entre docente e discente, não interessando a forma como essa mediação irá

ocorrer ou sequer as condições de acessibilidade possuídas por cada um nessa relação.

Deixar ao cargo de cada instituição a escolha sobre quais disciplinas seriam ministradas e a responsabilidade por prover as ferramentas de acessibilidade colocou em condições extremamente vulneráveis o ensino superior no Brasil, dado que não se considerou o imenso abismo entre a infraestrutura de IES's de regiões mais abastadas e de regiões periféricas, bem como a fragilidade curricular existente em muitas IES's particulares, a desigualdade de renda entre estudantes de diferentes cursos e instituições, além de questões mais transversais como o impacto que a pandemia e o isolamento, já naquele momento inicial, exercia sobre a população feminina, negra e de baixa renda – impacto esse agravado pelo aumento do desemprego e da diminuição da renda dessa camada populacional.

Para se ter uma ideia do abismo tecnológico no Brasil, dados de 2018 do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI revelam que apenas 66% dos domicílios de renda familiar entre 1 a 2 salários-mínimos possuem acesso à internet. Em lares com até 1 salário mínimo, a porcentagem é de 47%. A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES, 2019) afirma que somente 35,9% dos estudantes de universidades federais têm renda familiar de até 2 salários mínimos.

No Maranhão a problemática da acessibilidade assume contornos mais graves. Até 2019 o Maranhão possuía o segundo menor percentual de domicílios com acesso à internet, com apenas 67,4% dos lares maranhenses tendo o serviço (IBGE, 2021). O equipamento mais utilizado é o celular (99,8% dos maranhenses com internet em casa possuem o telefone móvel como principal meio de acesso); apenas 23,5% possuem tablets e computadores. Assim, percebe-se o quanto estudantes pertencentes a famílias de baixa renda – principalmente no interior do estado – foram prejudicados pela imposição do ensino remoto da forma como foi implantado – problemática que adiante será caracterizada com mais profundidade.

Além da Portaria nº 343 de 17 de março de 2020, foi reaproveitada a Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019 que defende o aumento da oferta de carga horária à distância para 40% em cursos de graduação presenciais ofertados por IES's do sistema federal de ensino:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior -- IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino, com observância da legislação educacional em vigor.

[...]

Art. 2º As IES poderão introduzir a oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso (Brasil, 2019).

Ambas as portarias aprofundam a implantação do ensino remoto e o consequente

aprofundamento da hibridização desregulamentada do ensino superior.

3.1 IMPACTOS DA VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA SOBRE A APRENDIZAGEM: analisando relatos docentes

Partiremos agora para a análise dos aspectos materiais e subjetivos que perpassam os sujeitos que vivenciaram o ensino remoto em Serviço Social. Ressalta-se que a abordagem centrada na fala de professores e não de alunos se deve à limitações metodológicas encontradas no processo de pesquisa.

O curso de Serviço Social compõe-se em sua maioria, por alunos de baixa renda e do sexo feminino. Os professores entrevistados reconhecem esse perfil do alunado e demonstram uma compreensão das dificuldades materiais enfrentadas pelos alunos. Os entrevistados foram identificados com as letras “A”, “B”, “C” e “D” de acordo com a ordem cronológica das entrevistas¹. Vejamos a seguir como cada um expõe sua visão sobre o tema.

O professor “B” (particular) fala sobre a necessidade que muitos alunos têm de dividir a rotina de estudos com o trabalho:

Majoritariamente são alunos que trabalham, que têm que conciliar a atividade laboral com a atividade acadêmica. Então, são alunos que encerraram já há algum tempo o Ensino Médio e agora estão retomando com expectativas de fazer uma graduação de nível superior. Acho que a média é uma renda de um a dois salários mínimos, por aí. Além de serem de baixa renda são das zonas rurais de municípios pouco urbanizados (Entrevistado B. 26/11/22).

Outro dado obtido através da fala acima é o de que há uma grande parcela de alunos composta por pessoas que concluíram o Ensino Médio há alguns anos e agora decidem retornar para a sala de aula. Esse dado é notório não apenas no Serviço Social, mas em diversos cursos do Ensino Superior privado. No contexto do ensino público também houve a percepção de que a vulnerabilidade social do alunado interferiu na aprendizagem. A professora “A” (público) demonstra a partir de seu relato a tentativa de se “aproximar” dessa problemática através da compreensão do momento difícil enfrentado pelos/as alunos/as:

E por mais que a gente se esforçasse, tínhamos que em algum momento compreender que se nós tínhamos um espaço privativo que nos permitia dar aula, muitas vezes o aluno não tinha. Eram casas que não tinham divisórias, tive aluno assistindo aula no quintal da casa, no meio fio da rua, no hospital porque tinha que acompanhar o pai ou a mãe, era o único acompanhante que esse familiar tinha. Não dava pra encarar como uma normalidade. Foi uma excepcionalidade bastante dolorida. Eu penso que pros professores e pros nossos discentes (Entrevistada A. 26/11/22).

A entrevistada ressalta a necessidade de que não se normalize a precariedade socioeconômica

¹ As entrevistas foram feitas entre novembro e dezembro de 2022.

dos alunos, ou que se incluía no escopo do “novo normal” alunos assistindo aula em calçadas, meios-fios, hospitais e quintais seja porque não possuem espaço adequado e salubre, acessibilidade de conexão com a internet ou porque precisam estar acompanhando seus entes hospitalizados.

O impacto negativo do fator socioeconômico se deu também quanto à evasão de alunos/as:

Houve um esvaziamento no curso de forma geral, na minha turma em particular não. Observamos que muitas alunas que eram laristas e moravam na universidade tiveram que voltar pro interior e depois quando voltamos pro presencial (maio de 2022) elas não conseguiam ficar em São Luís - não tinham trabalho, as bolsas ficaram comprometidas, o número foi reduzido, o lar universitário não conseguiu mais abrigar o mesmo número de alunas. Tudo isso impactou a Universidade como um todo. Outro ponto foi a alta do desemprego dos familiares que levou as alunas para a informalidade ou para o mercado de trabalho formal (Entrevistada A. 26/11/22).

A impossibilidade de voltar à sala de aula após o retorno do ensino presencial foi sentido pelos/as alunos/as que moram no interior e residem temporariamente na Residência Universitária. Os/as estudantes não conseguiram manter-se na capital devido à diminuição dos rendimentos, fruto do desemprego que atingiu a muitos deles e ao comprometimento dos valores das bolsas após sucessivos cortes de financiamento do Ensino Superior público no Brasil como um todo.

O impacto socioeconômico na aprendizagem foi sentido em ambas modalidades de ensino. A desigualdade de apreensão é visível entre os/as alunos/as que puderam contar com um melhor acesso a meios tecnológicos durante as aulas remotas e os que não dispuseram da mesma qualidade de acesso: *“Diria que ainda estamos retornando e se readaptando com muitas dificuldades. As alunas que têm acesso a meios tecnológicos se sobressaem. No geral as alunas seguem com uma participação razoável. O retorno para o presencial demonstrou que as disciplinas despertam mais interesse”* (Entrevistada A. 26/11/22).

O retorno às aulas presenciais, segundo a docente “A” impactou positivamente o interesse dos/as alunos/as nas disciplinas - o que reitera a ideia de que o distanciamento desestimula o aluno e dificulta a concentração, e que as estratégias virtuais de ensino, por mais sofisticadas que possam ser não substituem a efetividade da aula presencial em contribuir com um processo de aprendizagem mais efetivo.

No Ensino Superior particular o professor “B” descreve a qualidade de acessibilidade da maioria de seus alunos como “precária”:

A maioria assiste às aulas pelo celular, então isso acaba gerando uma debilidade por que não conseguem fazer uma interação no chat ou a internet acaba não sendo de qualidade - trava, há casos de alunos de determinados locais da zona rural que têm que se deslocar até determinado local pra poder pegar sinal de uma antena rural pra poder participar; não têm espaços adequados pra poder se concentrar na aula - hora ou outra são interrompidos pelas pessoas que estão ali na casa, não conseguem ter um nível de concentração que favoreçam o processo de aprendizagem (Entrevistado B. 26/11/22).

Assistir a aulas de mais de uma hora pelo celular, sem contar com uma conectividade adequada, é frustrante para o estudante que tenta acompanhar a disciplina e para o professor que muitas vezes não se sente compreendido. O aprendizado se superficializa e aprofunda o ciclo do “fingir ensinar e fingir aprender”. Sobre esse ciclo de “fingimento” a professora “D” (particular) relata que ele se reforça durante o processo avaliativo:

Em alguns momentos há a sensação de que o aluno não está aprendendo e de que nós não estamos ensinando o suficiente. A sensação de que o processo de ensino não é de fato profundo se dá principalmente na hora da avaliação. Pelo menos na nossa faculdade, a avaliação estava se dando pelo Google forms que é uma plataforma onde você posta perguntas. Podem ser perguntas de respostas longas ou curtas ou simplesmente de marcar. A orientação que recebíamos era para fazer provas com quatro questões objetivas e duas discursivas. É claro que o aluno, se puder, irá pesquisar a resposta na internet. Pouquíssimos alunos tiravam notas baixas, até mesmo aqueles que pouco compareciam às transmissões (Entrevistada D. 01/12/22).

Não se pode, entretanto, culpabilizar a precariedade do aprendizado somente no “fingimento” e na falta de interesses dos alunos. Muitos conseguem acessar somente metade das aulas por falta de dados móveis e wi-fi, além de não terem tanta facilidade de adquirir livros físicos que facilitem a aprendizagem – principalmente na zona rural de municípios distantes da capital.

A análise das condições de ensino e aprendizagem a partir desses recortes nos permite adquirir uma compreensão mais ampla de uma série de contradições sociais já existentes no Ensino Superior e que foram aprofundadas pelo ensino remoto emergencial durante a pandemia de COVID-19.

4 CONCLUSÃO

Encarar as complexidades, oportunidades e limitações do ensino remoto emergencial durante a pandemia de COVID-19 nos obriga a refletir sobre a importância da relação professor e aluno, da proximidade, convivência e troca oportunizadas pelo convívio acadêmico. Nos impele também ao esforço de sempre trazer à sala de aula a reflexão sobre a influência da precarização dos modos de vida de alunos e professores no acesso à educação. Acesso este que foi profundamente afetado pela desigualdade social se evidencia, nesse momento, de forma mais clara.

Uma enorme parcela dos estudantes brasileiros e maranhenses não possui acesso frequente e de qualidade, bem como pleno domínio sobre recursos tecnológicos necessários ao seu aprendizado. O dilema entre a imposição em dar continuidade ao calendário acadêmico e a falsa dicotomia entre educação e saúde, apresentam-se como faces da mesma sociedade que tem dificuldades de articular o conhecimento, a ciência e a economia à necessidade de emancipação humana.

A partir dos relatos e observações empíricas considera-se que carece ao ERE um debate amplo, que focasse nos aspectos econômicos de estudantes e professores, buscando saber se esses indivíduos

possuíam condições de acessibilidade ou não a equipamentos; se possuíam ou não ambientes adequados de estudo e trabalho; se sentiam-se contemplados nos aspectos pedagógicos do ERE. A forma acelerada como foi implementado deixou escapar questões cruciais, como a diferença condições de estudo e trabalho existentes entre homens e mulheres.

O ensino remoto emergencial possui também sua face desumanizadora, não só pelo distanciamento que esvazia o sentido de presença na sala de aula virtual, mas pelos inúmeros efeitos colaterais que impõe aos sujeitos que se depararam com ele em um momento de crise social, humanitária e política.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR – ANDIFES. **Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e cultural dos (as) graduandos (as) das IFES – 2018.** Brasília, 2019. 302p. Disponível em <http://www.andifes.org.br/v-pesquisa-nacional-de-perfil-socioeconomico-e-cultural-dos-as-graduan-dos-as-das-ifes-2018/>. Acesso em 21 de junho de 2023.

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

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>. Acesso em: 03 de maio de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 343, de 17 de março de 2020.** Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria%20n%C2%BA%20343-20-mec.htm. Acesso em 21 de junho de 2023.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2018.** Disponível em <https://www.cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4/>. Acesso em: 21 de janeiro de 2023.

DEMO, P. **Educação e qualidade.** 11ª ed. Campinas-SP: Papirus Editora, 2007.

FREIRE, P. **Política e educação: ensaios** / Paulo Freire. – 5. ed - São Paulo, Cortez, 2001.

XIX

O ESTADO E A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: apontamentos sobre a financeirização da economia capitalista

Frednan Bezerra dos Santos

Thayanny Lopes do Vale

1 INTRODUÇÃO

A relação entre Estado e capital é um dos mais importantes temas de debate nas Ciências Econômicas, mas essa primazia não se reduz a esse campo do conhecimento, uma vez que permeia toda a análise social, em especial para aqueles que seguem a tradição da economia política que, em sua vertente crítica, entende que a dinâmica do capitalismo somente pode ser compreendida quando considerada em suas múltiplas determinações.

Assim, a proposta aqui desenvolvida versa sobre o processo de mundialização do capital, o que exige o debate, mesmo que de forma sumária, sobre a dialética entre Estado e capital, através de leituras alicerçadas em “O capital” de Karl Marx (1984), com destaque para “O capital financeiro” de Hilferding (1985). Em seguida, direcionamos o debate para o processo de mundialização do capital, entendido como uma fase específica do capitalismo e abordada a partir de Chesnais (1996, 2002), mas que enseja críticas como as erguidas por Cipolla & Pinto (2010).

O caráter de classe do Estado capitalista, interpretação que segue a tradição marxista. No entanto, é necessário destacar a multiplicidade de posições no debate que caracteriza a teoria crítica inaugurada por Karl Marx. Assim, a concepção de Estado aqui adotada nos permite entender suas funções e seus determinantes, de modo a indicar que a correlação de forças e o processo de luta da classe trabalhadora definem o Estado.

Em seguida, discutimos de forma abreviada a mundialização do capital e o processo de financeirização, sendo que entendemos o processo de mundialização do capital como reflexo do regime de regulação comandado pela acumulação financeira. Destacamos críticas às teses da financeirização e a categoria capital fictício que, além de fundamental para o entendimento das crises capitalistas, está na essência da lógica financeira da economia, devendo ser analisada à luz dos seus determinantes políticos e econômicos.

2 O ESTADO CAPITALISTA: visões da sua natureza e forma

O Estado capitalista é determinado para Marx e Engels (2007) por condições históricas específicas que, para Mészáros (2011), estão ligadas visceralmente à produtividade do capital. Portanto, “A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” (Mészáros, 2011, p. 106) sendo, o momento histórico em que ocorre a dominância do capital, paralelo ao “[...] desenvolvimento das práticas políticas

totalizadoras que dão forma ao Estado moderno” (Mészáros, 2011, p. 106). Assim, cabe destacarmos que esse Estado se constitui paralelamente ao processo de expansão do capital.

Farias (2001), também toma como ponto de partida o referencial teórico marxiano e rejeita o que chama de “ideologia formalista”, que compreende o Estado a partir das suas funções instrumentais, o Estado de Direito, conceito que, para ele, esconde a relação orgânica entre Estado e capital. Conforme o autor, os defensores dessa perspectiva “[...] afirmam que tudo é regulado por intermédio do direito, e que o próprio direito funda o Estado” (Farias, 2001, p. 24), argumento que se revela contraditório ao se aceitar que o Estado tem o monopólio da produção do direito.

Quanto à relação entre Estado e capital, Farias (2001) assume uma posição contrária aos regulacionistas e aponta equívocos quanto ao entendimento do método marxiano por esses autores e afirma que, do ponto de vista ontológico, atribui-se uma primazia do capital em relação ao Estado, “Mas não se estabelece nenhuma hierarquia ou permuta de papel entre estas, nem entre as outras formas do ser social” (Farias, 2001, p. 26).

Ainda de acordo com esse autor, a única forma de entender a natureza e o papel do Estado é a partir das “[...] relações efetivas entre todos seus aspectos, suas potências e suas tendências” (Farias, 2001, p. 27), portanto, para ele, o Estado é um silogismo composto pela forma-Estado (sua generalidade), a forma de Estado (particularidade) e a forma do Estado (singularidade).

Deste modo, Farias (2001), recusa o “[...] funcionalismo que reduz o ser social estatal à sua ação sobre a base econômica e técnica” (Farias, 2001, p. 27), ou seja, compreende-o para além da produtividade do capital e destaca a primazia ontológica da natureza do Estado sobre o seu papel - a forma-Estado -, cujas categorias trazem a marca histórica sobre sua função.

Do ponto de vista ontológico, atribui-se uma primazia do capital em relação ao Estado, mas não se estabelece nenhuma hierarquia ou permuta de papel entre estas, nem entre as outras formas do ser social. Em geral, quando se atribui uma primazia ontológica à base, ao ser e à produção em relação e respectivamente à superestrutura, à consciência e à circulação, supõe-se simplesmente que o primeiro elemento pode existir, mesmo quando o segundo é abstraído; enquanto o inverso é impossível, por razões ontológicas (Farias, 2001, p. 26).

Para Farias (2001), o Estado capitalista é uma totalidade concreta, complexa e contraditória. Ele destaca que análises importantes (sobre o Estado capitalista) como as de Lênin (2017), abstraíram aspectos importantes dessa totalidade. Assim, a natureza do Estado é dialética e não pode ser reduzida à luta de classes.

Portanto, deve ser apreendida a partir da categoria trabalho, pois o Estado é uma forma social determinada espacialmente e historicamente: “o fenômeno estatal obedece a leis que trazem a marca da história, em articulação orgânica com as formas assumidas pelo ser social na produção, na reprodução e na crise do capitalismo” (Farias, 2001, p. 29-30).

Sem a pretensão de esgotarmos o debate, destacamos que as contribuições aqui elencadas nos permitem importantes reflexões sobre o Estado capitalista e sua relação dialética com o capital que, necessariamente, só pode ser entendido em perspectiva histórica, como resultado de múltiplas determinações que se encerram em sua essência na luta de classes, sendo esse Estado mediador das relações sociais e, ao mesmo tempo, moldado por elas.

O Estado capitalista deve ser compreendido como um todo orgânico, forjado na dialética entre Estado e capital, nos permitindo visualizar suas múltiplas determinações sem perder de vista o motor da história, indicado por Karl Marx como sendo a luta de classes. Assim, para entendermos os movimentos do desenvolvimento do capital no final do século XX e início do século XXI, se faz necessário localizar o papel do Estado no chamado processo de mundialização do capital e suas repercussões sobre a dinâmica capitalista.

3 A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: do capital fictício ao processo de financeirização

O processo que ficou conhecido como mundialização do capital é interpretado aqui a partir do referencial teórico marxiano, com destaque para autores que tomam “O Capital” como ponto de partida, em especial, considerando as pistas deixadas por Karl Marx sobre o “processo global de produção capitalista”¹. Desse modo, vamos recuperar inicialmente as contribuições de Rudolf Hilferding em sua obra “O Capital Financeiro”, de 1910².

Obra que segundo Bottomore (1985), logo após ter sido publicada foi considerada uma relevante contribuição original, que buscava enfrentar o desafio de “continuar” a obra de Karl Marx, mas guardada as devidas especificidades e proporções, servindo de referência para autores como Lênin e Bukharin.

Coutinho (2013), destaca a importância de Hilferding para além de O Capital Financeiro e argumenta que um dos pontos fundamentais da sua obra foi “[...] conciliar leis gerais da economia com circunstâncias econômicas contingentes” (Coutinho, 2013, p. 6). Ressalta ainda a diferença de outras análises de “inspiração marxiana”, por tomar como ponto de partida O Capital, com destaque para o Livro I, o que encerra grandes dificuldades.

Ainda de acordo com Coutinho (2013):

¹ Tema abordado no livro III de O capital de Karl Marx (Marx, 1984).

² O Capital Financeiro foi finalizado em 1909 e publicado em 1910. Porém, a Introdução informa que os traços principais da obra estavam concluídos quatro anos antes de sua publicação. É inegável que o livro exibe uma razoável cultura em economia, de modo geral, e uma sólida cultura em economia marxista, de modo particular. Foi essa base de conhecimentos que permitiu ao autor, antes de completar 30 anos, elaborar aquela que viria a ser considerada uma das mais originais contribuições ao marxismo do século XX (Coutinho, 2013, p. 8).

[...] no *Capital Financeiro* Hilferding oscila de um polo a outro, dos conceitos gerais à dominância das particularidades. Tenho a impressão de que os leitores que se sentirem atraídos pelo primeiro polo, o dos conceitos gerais, terão levado muito a sério a possibilidade (e até mesmo a necessidade) de que, após *O Capital*, outra obra pudesse vir a atualizar as “leis gerais do capitalismo” de modo a abarcar o capitalismo concentrado da virada do século XIX para o XX. Já quem ler *O Capital Financeiro* com um olho na história e nos debates econômicos correntes, e outro na trajetória dos grandes partidos operários do início do século XX, entenderá a obra em seu tempo. Nesse caso, não há como deixar de ficar favoravelmente surpreendido com o grau de audácia, inovação e frescor da contribuição de Hilferding ao debate econômico do início do século XX (Coutinho, 2013, p. 21-22).

Dentre as várias interpretações sobre as contribuições de Hilferding, destacamos as de Sabadini (2015), que realiza relevante resgate da influência desse autor nos séculos XX e XXI, e assevera sua importância para a leitura do capitalismo contemporâneo.

Hilferding estava totalmente correto ao verificar a face financeira do capitalismo de sua época. Mas, a ambiguidade de seu conceito de capital financeiro gerou interpretações diferenciadas sobre o mesmo, o que nos sugeriu afirmar que todas as visões aqui apresentadas são corretas, não significando dizer suficientes para entender a dinâmica do capitalismo contemporâneo (Sabadini, 2015, p. 90).

Assim, é fundamental ter como ponto de partida “*O Capital Financeiro*”, pelo qual podemos seguir vários caminhos que, concordando com Sabadini (2015), permitem avançarmos na compreensão do capitalismo contemporâneo. Mas cabe destacar que o debate sobre a dominância financeira, inaugurada por Hilferding e expressa na sua análise do capital bancário, serve de fio condutor para diversas pesquisas, mas não é a linha principal presente na literatura marxiana.

Outra importante contribuição que não podemos deixar de resenhar, tanto por sua relevância no debate quanto por sua profundidade, é de François Chesnais, que estudou o processo de financeirização do capitalismo à luz da obra de Karl Marx e chegou ao conceito de mundialização do capital que, para ele, deve ser pensado como uma fase específica do processo de internacionalização do capital.

Segundo Chesnais (1996), a mundialização está atrelada à busca de valorização do capital em escala mundial e apresenta uma estreita ligação entre as atividades produtivas, que criam valores, e as atividades estritamente financeiras, que passam de subordinadas a “dominantes” no processo de valorização do capital. Portanto, há uma autonomização da esfera financeira, mesmo que de forma relativa, ao passar a ser determinante do processo de valorização.

A ascensão de um capital muito concentrado, que conserva a forma monetária, a qual favoreceu, com grandes lucros, a emergência da “globalização financeira”, acentuou os aspectos financeiros dos grupos industriais e imprimiu uma lógica financeira ao capital investido no setor manufatureiro e serviços (CHESNAIS, 1996, p. 33).

Para o autor, a partir do momento em que os bancos e outras instituições financeiras não se satisfazem mais com suas funções de intermediação financeira e de criação de crédito a serviço do

investimento, a esfera financeira passa a desempenhar novas funções e a ocupar um campo de valorização específico, modificando a divisão da mais-valia entre os diversos setores da economia capitalista. É nesse momento que a mais-valia se materializa em forma de lucros financeiros.

A mundialização é, portanto, o resultado de dois movimentos distintos, porém interligados, que Chesnais (1996), caracteriza como fundamentais, quais sejam: a mais longa fase de acumulação ininterrupta de capital no capitalismo desde 1914 e os movimentos de liberalização, privatização e desregulamentação engendrados a partir da lógica neoliberal, expandida a nível global sob o comando dos governos Thatcher e Reagan³.

O processo de mundialização do capital se manifesta na predominância do regime de regulação dado pela lógica da acumulação financeira, expressa pela crescente importância do capital financeiro em detrimento do produtivo. Nesse contexto, diversos Estados nacionais são “forçados” a se subordinarem à lógica do capital financeiro mundializado, perdendo a capacidade de intervenção na economia por meio de políticas econômicas anticíclicas tradicionais (keynesianas) e políticas industriais e desregulamentando o mercado financeiro, ou seja, permitindo a livre movimentação de capitais financeiros.

3.1 Da categoria capital fictício ao processo de financeirização.

Para avançarmos na análise da literatura marxiana, chegamos à categoria capital fictício, essa extremamente relevante para a análise do capitalismo contemporâneo. Sendo que o capital fictício, mesmo que não seja definido por Marx, é um conceito que se origina na teoria de “O Capital”. Contudo, nele não está explícito: “[...] o que existe são pistas das diversas possibilidades da evolução ou das formas que podem ser assumidas pelo capital portador de juros” (Marques; Nakatani, 2009, p. 31).

Para Germer (1994), o conceito de capital fictício está relacionado a um dos aspectos mais marcantes da economia capitalista, “[...] que é a multiplicação ilusória da riqueza realmente existente, com base no capital portador de juros, por intermédio dos mecanismos monetários e financeiros” (Germer, 1994, p. 193). De fato, Marx (1984), indica três possíveis formas de capital fictício: o capital bancário, a dívida pública e o capital acionário, sendo todos correspondentes ao estágio de desenvolvimento do capital, observado por ele no curso de suas pesquisas. No entanto, com o desenvolvimento do capitalismo surgiram novas formas desse capital, como os derivativos (Marques; Nakatani, 2009).

³ A ascensão de Margaret Thatcher (Reino Unido) ao posto de primeira-ministra e de Ronald Reagan (EUA) à presidência é considerada um marco da vitória das políticas neoliberais no centro do sistema capitalista e, portanto, ponto de partida para sua difusão na periferia do sistema.

Chesnais (2002), destaca, em linhas gerais, a relevância do capital fictício no atual contexto do capitalismo ao analisar o que chama de “riqueza abstrata”:

Depois de trinta anos, a “riqueza abstrata” tomou cada vez mais a forma de massas de capital dinheiro à busca de valorização, colocadas nas mãos de instituições (grandes bancos, sociedades de seguros, fundos de pensão e Hedge Funds), cuja “profissão” é valorizar seus haveres de maneira puramente financeira, sem sair da esfera dos mercados de títulos e de ativos fictícios “derivados” de títulos, sem passar pela produção. Enquanto as ações e os títulos da dívida (pública, de empresas ou de famílias) são somente “haveres”, direitos a se apropriar de uma parte do valor e da mais valia, concentrações imensas de capital dinheiro assumem o “ciclo breve Dinheiro – Dinheiro”, que representa a expressão máxima do que Marx chama de fetichismo do dinheiro. Expresso por formas cada vez mais abstratas, fictícias, “ideais” (termo utilizado pela finança) do dinheiro, a indiferença com relação às consequências da valorização sem fim e sem limites do capital impregna a economia e a política, mesmo em “tempos de paz” (Chesnais, 2002, p. 05).

Uma das características básicas da fase atual do capitalismo, denominada por Chesnais (1996), de “financeirização”, nos remete à seguinte pergunta: O desenvolvimento do capitalismo e suas formas de financiamento geram, de fato, o domínio do capital financeiro sobre o capital produtivo? Para responder a essa pergunta, destacamos que:

A esfera financeira representa o posto avançado do movimento de mundialização do capital, onde as operações atingem o mais alto grau de mobilidade, onde é mais gritante a defasagem entre as prioridades dos operadores e as necessidades mundiais. O investimento externo direto do setor financeiro representou a principal cidadela do IED durante a década de 80 (Chesnais, 1996. p. 239).

Apesar disso, o movimento da globalização financeira, que está atrelado à capacidade intrínseca do capital monetário de delinear um movimento de valorização “autônomo”, cria um cenário sem precedentes na história do capitalismo, onde as instituições financeiras e o “mercado financeiro” desfrutam de autonomia e força junto aos Estados nacionais, subjugando-os e transformando-os em meros instrumentos a serviço da valorização financeira do capital.

Em contrapartida, os grandes grupos do setor de manufaturas ou serviços passam a vivenciar, de forma cotidiana, uma estreita imbricação entre as dimensões produtivas e financeiras da mundialização. Essa imbricação tem se manifestado de diversas formas desde o começo da década de 1980, merecendo destaque as “novas e variadas” formas de operacionalização das aquisições e fusões a nível internacional, colocadas à disposição do grande capital pelas instituições financeiras e casas especializadas, num processo que Chesnais (1996), chamou de “desintermediação” financeira:

A “desintermediação” financeira permitiu que os grandes grupos colocassem títulos diretamente nos mercados financeiros internacionais. Por fim, desde o início dos anos 90, a imbricação esteve marcada pelo notável aumento da importância das operações puramente financeiras dos grupos industriais (Chesnais, 1996. p. 239).

Quanto ao domínio do capital financeiro sobre o capital produtivo, Chesnais (1996), busca, no esgotamento do regime fordista-keynesiano, elementos para problematização do regime de dominância financeira. Assim sendo, o ponto de partida para sua argumentação é o regime de acumulação fordista que, para ele, apresentava três características básicas: a organização científica do trabalho; a relação salarial – que condicionava a evolução dos salários reais aos ganhos de produtividade; e um sistema de crédito bem organizado.

Para compreender o desenvolvimento do regime de acumulação fordista, devemos investigar as suas características básicas mais de perto: a organização científica do trabalho tem como objetivo otimizar e racionalizar o tempo de produção, reduzindo os custos; a relação salarial, condicionada pela produtividade, era acompanhada de um forte sistema de proteção social para os trabalhadores (somente possível num contexto de organização da classe trabalhadora); um sistema de crédito ordenado nacionalmente era fundamental para financiar o capital produtivo a juros baixos.

O regime de acumulação fordista compunha um sistema financeiro administrado pelo Estado, que se propunha a manter elevada a demanda agregada. O modo de regulação fordista representou para o capitalismo uma época de expansão econômica, que começa a apresentar sinais de declínio no final dos anos de 1960, quando os estímulos à produção, nascidos sobre os escombros da guerra, se exaurem.

Nesse contexto, a concorrência intercapitalista passa a demandar gastos crescentes com ciência e tecnologia que se tornava cada vez mais onerosas. O “nível salarial” dos trabalhadores gradativamente tornava-se incompatível com as novas condições impostas à valorização do capital. Logo, o Estado perde capacidade de arrecadação e de investimentos públicos, se afastando do financiamento direto da indústria capitalista (Chesnais, 1996).

Em virtude da “crise fiscal”, os Estados perderam paulatinamente a condição de dinamismo do desenvolvimento das economias locais e a capacidade de formular suas próprias políticas monetárias, sendo submetidos à tutela de organismos supranacionais. O controle externo impôs a remoção de barreiras protecionistas e a livre circulação do capital financeiro e de mercadorias.

Com isso criou-se um imenso espaço para a realização do capital. “A abertura, externa e interna, dos sistemas nacionais, anteriormente fechados e compartimentados, proporcionou a emergência de um espaço financeiro mundial” (Chesnais, 1996, p. 12). Desde então, o mercado financeiro passou a ser o espaço privilegiado de atuação do capital em busca de valorização.

O mercado financeiro, como “instituição privilegiada” para regular a acumulação de capital, passou a impor seus critérios de liquidez às empresas produtivas, obrigando-as a submeterem-se às suas metas de rentabilidade, evidenciando o que Chesnais (2002), nomeou de “dominância financeira”.

Os fundamentos desse novo regime financeiro de dominação do capital são explicados por Chesnais (1996), que recorre ao método marxiano, referindo-se à existência de dois circuitos de

reprodução do capital: um “longo” e um “encurtado”. O primeiro é realizado pelo processo de produção de mercadorias, em que o dinheiro inicialmente investido se desdobra na forma de mais dinheiro. Já no segundo, a expansão do dinheiro ocorre sem a mediação da produção. O “percurso extenso” desenvolve-se no âmbito da produção e se realiza na esfera da circulação. O “abreviado” é um fenômeno intrínseco ao espaço da circulação, e por isso, de acordo com Marx, ele conduz os sujeitos do capital à ilusão de que é possível valorizar o seu capital sem passar pelo processo de produção podendo, portanto, prescindir do trabalho para a sua realização. Deste modo,

[...] permanece a distinção essencial, que separa o capital produtivo, engajado num movimento de valorização do capital onde é central a maximização da produtividade do trabalho, e o capital-dinheiro, remunerado pelos juros, aos quais se somam atualmente todo tipo de lucros financeiros ligados ao movimento “autônomo” do capital monetário (Chesnais, 1996, p. 275).

Esse autonomismo da esfera financeira, parafraseando Chesnais (1996), exprime o caráter rentista do setor financeiro, que passa a “contaminar” os mais diversos setores produtivos – até mesmo os fundos constituídos para a garantia de estabilidade futura dos trabalhadores através da aposentadoria por capitalização (os Fundos de Pensão).

Nessa nova lógica, observa-se o poder cada vez maior dos investidores institucionais, que têm por objetivo gerar ganhos elevados para os acionistas, resultando numa arbitragem permanente entre distribuição de dividendos e reinvestimentos na empresa. Nesse sentido, pode-se falar de “financeirização da empresa” na medida em que sua organização interna é redefinida com o objetivo de atender às restrições impostas pelo mercado financeiro. Portanto, a financeirização da economia trouxe como consequência a intensificação da centralização do capital, por intermédio de um processo global resultante de fusões e aquisições orquestradas pelos investidores financeiros (Chesnais, 1996).

A centralização do capital permitiu que grupos industriais aumentassem suas participações no mercado mundial, mesmo em conjunturas de baixo crescimento. Ao promoverem fusões e aquisições, os grupos oligopolistas agregaram atividades antes realizadas em unidades particulares, o que resultou na desativação de parcelas significativas de capitais fixos, eliminando parte do trabalho produtivo. Ao mesmo tempo, incorporavam novas tecnologias ao processo de produção, tornando-se cada vez mais mecanizado e menos dependente das atividades diretamente desempenhadas pelos trabalhadores. Esse processo ficou conhecido como reestruturação produtiva.

Mas, para Cipolla e Pinto (2010), em termos gerais, as teses da financeirização contêm grandes dificuldades, pois, em última análise, relaciona taxa de juros à taxa de lucros. Portanto,

É difícil argumentar a dominância financeira sobre a produção quando a taxa de juros é regulada pela taxa de lucro. Sintomaticamente, a literatura que desenvolve essa temática é absolutamente silenciosa sobre esse plano da teoria. Mas a questão é ainda mais interessante.

Se “a taxa de juros tem também uma tendência a cair independentemente das flutuações da taxa de lucro” (Marx, III, p. 361), então, a “dominância financeira” parece se contrapor a uma dificuldade tanto teórica quanto prática. Se a taxa de lucro regula a taxa de juros e é o determinante decisivo do limite máximo da taxa de juros então como se pode argumentar que as finanças terminaram por dominar a atividade produtiva? (Cipolla; Pinto, 2010, p. 13).

Entendemos que a crítica formulada por Cipolla & Pinto (2010) tem grande consistência teórica. Porém, a análise da realidade concreta realizada por Chesnais (1996; 2002), permitem que este interprete a existência de uma relação de dominância entre capital financeiro e produtivo, onde o primeiro, através da sua “lucratividade”, torna-se o elemento central no processo de acumulação capitalista, o que não enseja ressuscitar as controvérsias em torno da desproporcionalidade relacionadas às teorias das crises.

Assim, não pretendemos nos contrapor às críticas elaboradas por Cipolla e Pinto (2010), nem aprofundar esse debate, mas somente fazer uma breve revisão de literatura sobre essa temática fundamental para a leitura da atual dinâmica capitalista no século XXI e resenhar contribuições que entendemos como fundamentais para aprofundar o debate.

4 CONCLUSÃO

Por fim, cabe destacarmos que o processo de mundialização do capital representa uma fase específica da expansão capitalista em busca de valorização em escala mundial, que demarca a passagem do regime fordista de acumulação para o chamado regime flexível, caracterizado pela reestruturação produtiva e pela dominância financeira, quando o mercado financeiro passou a ser o espaço privilegiado da acumulação capitalista.

O conceito de capital fictício é fundamental para o desenvolvimento de teorias críticas, capazes de capturar a realidade e assim descortinar a verdadeira essência do capitalismo. Assim, uma forma do capital fictício que merece a nossa atenção é o chamado “capital especulativo parasitário”, que consiste num mecanismo encontrado pelo sistema para gerar seu próprio rendimento de forma “autonomizada” da valorização.

Por conseguinte, cabe destacarmos que a mundialização do capital deve ser entendida como resultante de determinações políticas e econômicas, sendo que o isolamento de um ou outro impede a compreensão do todo complexo que se manifesta no rentismo e na ofensiva neoliberal.

Contudo, a dominância do capital financeiro não só subverte a lógica produtiva como também engendra um processo de flexibilização do trabalho, acompanhado de substancial precarização, que remete a esfera produtiva a uma ditadura do curto prazo, onde os critérios da competitividade e da produtividade são subordinados à liquidez do capital financeiro e à crescente liberalização dos

mercados mundiais, que suprime dos centros nacionais de decisão o comando sobre as determinações dos espaços nacionais.

REFERÊNCIAS

- BOTTOMORE, T. Introdução à edição inglesa. In.: HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- CHESNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**, n. 5, out. 2002. Disponível em: http://revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf. Acesso em 27/08/2022.
- CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CIPOLLA, F. P.; PINTO, G. C. R. Crítica das teorias da financeirização. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 27, p. 6 – 28, out. 2010. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/904>. Acesso em 27/08/2022.
- COUTINHO, M. C. Do capital financeiro de Hilferding. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. Ano 17, n. 35. p. 5-25. São Paulo: Plêiade, 2013. Acessado em 27/08/2022. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/8>. Acesso em 24/08/2022.
- FARIAS, F. B. **O Estado Capitalista Contemporâneo**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- GERMER, C. M. O sistema de crédito e o capital fictício em Marx. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 15, n. 1, 1994, p. 179-201.
- HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- LÊNIN, V. I. **O estado e a revolução** [recurso eletrônico]: a doutrina do marxismo sobre o estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Boitempo, 2017. (Arsenal Lênin)
- MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. **O que é capital fictício e sua crise**. São Paulo: Brasiliense, 2009.
- MARX, K. **O Capital**: Crítica da Economia Política. Livro 3 – O processo Global de Produção Capitalista. Volume V. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da novíssima filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas, 1845-1846. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.
- SABADINI, M. S. Sobre o conceito de capital financeiro. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 15, n. 30, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/109355>. Acesso em 27/08/2022.

SOBRE OS AUTORES E AUTORAS

ANA KARININA MACHADO GOMES

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Experiência Profissional na área da Política de Assistência Social e na pesquisa como aluna de iniciação científica, por dois anos, trabalhando temas como: movimentos sociais, sindicalismo, lutas sociais e organização da classe trabalhadora.

AYLANA CRISTINA RABELO SILVA

Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Maranhão - UFMA (atual). Mestra em Desenvolvimento Socioespacial e Regional pela Universidade Estadual do Maranhão - UEMA (2020). Especialista em Residência Multiprofissional em Saúde pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HUUFMA (2018). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA (2016). Durante a graduação foi bolsista CNPq compondo o Grupo de Estudos, Pesquisa e Debates em Serviço Social e Movimento Social - GSERMS, realizando estudos no eixo da cultura profissional, ênfase para as relações do Serviço Social com as lutas sociais da classe trabalhadora. Foi professora na Faculdade do Baixo Parnaíba - FAP (2019/2021). Atualmente Professora na Faculdade Edufor. Estuda nas seguintes linhas de pesquisas: a) Questão agrária e movimentos sociais; b) Serviço Social e lutas sociais no campo; c) Serviço Social e Determinantes Sociais do Processo Saúde e Doença.

BÁRBARA CRISTINA SILVA PEREIRA

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA (2018). Especialização em Atenção à Saúde da Mulher pela Residência Multiprofissional em Saúde do Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA (2021). Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA (2022-2024). Tem interesse nas áreas de Serviço Social, Saúde e Políticas Públicas, com ênfase nos seguintes temas: relações étnico-raciais, relações de gênero, trabalho e saúde.

BRENDA VANESSA PEREIRA SOARES

Possui graduação em Serviço Social (2017) pela Universidade Federal do Maranhão, Especialização em Gestão Universitária pela Universidade Estadual do Maranhão (2020), Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas (2021) pela Universidade Federal do Maranhão e Doutorado Acadêmico em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (em andamento). Integrante do Grupo de Pesquisa e Extensão Sobre Relações de Gênero, Étnico-Raciais, Geracional, Mulheres e Feminismos (GERAMUS) da Universidade Federal do Maranhão. Foi Membro Suplente do Conselho Estadual da Mulher (CEM-MA gestão 2019-2022), representando o Conselho Regional de Serviço Social CRESS MA (2º Região). Tem experiência na área de Serviço Social no campo Sociojurídico e na Formação Profissional (Docência e Tutoria EAD). Atua principalmente

nos seguintes temas: políticas públicas, mulher, relações sociais de sexo, gênero, diversidade sexual, educação superior, universidade e assistência estudantil.

BRUNA MAYARA MOURA DE ANDRADE

Assistente Social, graduada pela Universidade Federal do Maranhão (2021). Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Maranhão (2022-2024). Pós-graduanda em Serviço Social com ênfase em Saúde pela Faculdade Euclides da Cunha. Já atuou como Assistente Social e Coordenadora do Projeto Geração de Ouro, do Instituto de Incentivo ao Esporte e Educação (INEED). Atuando na Coordenação de Projeto Esportivo, dando suporte aos 5 núcleos, em São Luís/MA e Candeias/BA. Possui também experiência em estágio, na modalidade não-obrigatória, no Núcleo de Serviço Social das Promotorias de Justiça da Capital. Atuando com demandas das áreas de políticas públicas no âmbito da saúde, pessoa idosa, pessoa com deficiência, conflitos agrários e educação.

CARLA COSTA PINTO

Consultora jurídica em Infância e Juventude e Justiça Restaurativa. Doutoranda em Políticas Públicas do Programa de Políticas Públicas da UFMA (2022). Mestre em Direito e Instituições de Justiça do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMA (2016). Pós-graduada em Direito de Família e da Infância e Juventude pelo Centro Universitário UNDB (2019). Possui graduação em Direito - Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (2011). Atualmente é professora de Ensino Superior na Universidade CEUMA, em São Luís-MA, nos cursos de Direito e Serviço Social. Formadora e Facilitadora de práticas restaurativas e círculos de construção de paz, atuando no Núcleo de Justiça Restaurativa do Centro Integrado de Justiça Juvenil em São Luís-MA. Articuladora no Projeto Teia da Rede Maranhense de Justiça Juvenil Restaurativa. Articuladora da Rede Estadual Primeira Infância do Maranhão. Consultora especializada em Escuta Protegida para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Infância e Juventude e Justiça Restaurativa.

EMILY DANIELLE TORRES CARDOSO

Graduanda em Serviço Social na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), bolsista no Projeto de Extensão Capacita SUAS Maranhão. Foi monitora da disciplina de Serviço Social e Questão Social I e na X Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP).

FREDNAN BEZERRA DOS SANTOS

Economista, Professor com formação pedagógica em Matemática, Especialista em Produção e Desenvolvimento Rural, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDSE/UFMA (2016) e Doutorando em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA). Tem experiência no setor público como Economista no Núcleo de Estudos Econômico-Fiscais da Secretaria da Fazenda do Estado do Maranhão (NEEF/SEFAZ-MA) e coordenador dos eixos educação e produção do Plano Mais IDH (SAPIDH/SEDIHPOP). Atualmente é professor do Departamento de Direito, Economia e Contabilidade da Universidade Estadual do Maranhão (DDEC/UEMA).

GLAYDSON CAMPELO DE ALMEIDA RODRIGUES

Advogado. Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (2022). Pós-graduado em Direito do Trabalho pelo Instituto Brasileiro de Formação (IBF - 2018) e em Direito Público, com ênfase em Gestão Pública, pela Faculdade Damásio de Jesus (2020). Bacharel em Direito pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB - 2012). Professor no Instituto de Ensino Superior Franciscano (IESF). Sócio do escritório de advocacia Macieira, Nunes, Zagallo & Advogados Associados. Tem experiência e realiza pesquisas nas áreas de Direito Público e Direito Social, com ênfase em Direito Administrativo, Direito do Trabalho Coletivo e Direito Sindical.

JACQUES ALASTAIR MARTINS SILVA

Tem experiência na área de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, com ênfase em Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Licenciado em Pedagogia Acadêmico de Psicologia. Ministrante de palestras do ramo de ergonomia e em saúde ocupacional em instituições, docente do ensino fundamental, Docente de programas de pós-graduação com ênfase na Psicomotricidade Institucional e Clínica.

JOFRAN CONCEIÇÃO DA SILVA FILHO

Possui graduação em Direito - Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (2020). Advogado. Foi Coordenador do Serviço Travessia - Agencia Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos do Estado do Maranhão - MOB (2020), Assessor Jurídico - Secretaria de Governo do Estado do Maranhão – SEGOV (2021) , Diretor de Assessoria Jurídica - Secretaria de Agricultura Pecuária e Abastecimento do Maranhão - SAGRIMA (2021), Diretor Administrativo Financeiro da Agencia Estadual de Mobilidade Urbana - MOB (2022), Diretor Adjunto Administrativo Financeiro , IEMA 2023. Experiência em Direito Administrativo, Direito Financeiro, Consultoria Agropecuária.

JOSÉ EVALDO RIBEIRO FILHO

Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Dom Bosco - UNDB (2023). Pós-graduando em Direito Administrativo no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Foi membro consultor da Comissão Especial de Apoio ao Estudante de Direito no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB (2014/2016).

JOSÉ RENAN NUNES DE OLIVEIRA E SILVA

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí – UFPI (2020). Pós-graduação *latu senso* na modalidade de Residência em Área Profissional da Saúde – Atenção à Saúde da Mulher, pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA (2022). Atualmente é discente do Mestrado em Políticas Públicas - UFMA (2022-2024) e membro do Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Relações de Gênero Étnicos, Raciais, Mulheres e Feminismo – GERAMUS, do Departamento de Serviço Social – DESES e vinculado ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFMA. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Saúde, questão de

gênero e questão agrária, atuando principalmente nos seguintes temas: saúde da mulher, direitos sexuais e reprodutivos, direito ao aborto, feminismos e agroecologia.

JULIA IARA DE ALENCAR ARAUJO

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP/UFMA. Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 2017, possui atuação profissional em Educação Popular e Cultura com experiência em coordenação pedagógica de cursos, oficinas e espaços de formação em cultura e educação, vinculados sobretudo a organizações da sociedade civil. Organiza e participa de diversos eventos como produtora cultural, bem como produção de conteúdos para redes sociais. Atualmente compõe a coordenação cultural do Solar Cultural da Terra Maria Firmina dos Reis, no Maranhão.

KAROLINE PARRIÃO RODRIGUES

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão (2006), pós graduação em nível de especialização em Gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS pela Faculdade Pitágoras (2013), mestrado em Políticas Públicas pelo Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas – PPGPP/UFMA (2021) e atualmente encontra-se cursando doutorado no Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFMA. Atua como assistente social nas áreas da saúde e educação, com experiência na área de Serviço Social Aplicado, trabalhando principalmente com projetos sociais, assistência estudantil, protagonismo juvenil, enfrentamento às desigualdades de gênero e suas violências, garantia de direitos humanos, promoção à saúde e ações coletivas.

KRISTIN CARINA MOURA MELO

Estudante do Curso de Serviço Social pela UFMA, bolsista do projeto de pesquisa e extensão "Cartografia da Vigilância Socioassistencial: uma experiência de pesquisa-ação no Território do Baixo Parnaíba/MA". Pesquisadora voluntária do projeto "Trabalho Social com Famílias na Proteção Social Básica do SUAS: conteúdos, estratégias e significados", ambos pelo Centro de Ciências Sociais, UFMA. Foi Bolsista integral do Programa Foco Acadêmico, no período de 2019 a 2020, do grupo de pesquisa e extensão sobre as relações étnico-raciais, de gênero e classe demonstradas na mídia brasileira. Interesse nas áreas da Assistência Social, Sociojurídico e Recursos Humanos.

LENILDE DE ALENCAR ARAÚJO

Possui Mestrado em Educação do Campo - UFRB 2020 Especialização em Educação, Trabalho e Movimentos Sociais - EPSJ - FIOCRUZ - RJ - 2015 Especialização em Educação do Campo UEMA - 2011 Graduação em Licenciatura Plena em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará - Pronera (2005).

LUANE MENDES GONÇALVES

Possui graduação em pedagogia pela Universidade Federal do Maranhão (2009); Especialista em metodologia do Ensino Superior- CEMES e Psicopedagoga; Fundadora e

Diretora da Escola Saberes; Professora efetiva da rede Municipal de São Luís/MA e Raposa/MA; Experiência em ministrar cursos de formação continuada de professores e como professora EAD na Universidade Anhanhuera; Quando estudante participou de projetos de extensão na área da educação (Instituto Ayrton Senna e Companhia Cambalhotas); Foi membro da ONG GACC - Grupo de Apoio a Comunidade Carentes.

NIKSON DANIEL ÉZA DA SILVA

Mestrando em Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA), graduado em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão (2012). Atualmente é chefe da Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNAC), além de atuar como professor/colaborador da Escola de Socioeducação do Maranhão (ESMA) e na Faculdade do Maranhão (FACAM). Ex-presidente do sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Maranhão (SASEMA), foi coordenador do Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS -SLZ e participei do Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA-MA.

NILMA ANGÉLICA DOS SANTOS

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA); Assistente Social graduada pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Docente e preceptora do Curso de Serviço Social. Experiência em ensino, supervisão, orientação e participação em bancas de monografia. Áreas de concentração em pesquisa e extensão: mulheres; relações de gênero; feminismo; agricultura familiar; políticas públicas docente em serviço social.

POLIANE MENDES GONCALVES

Possui graduação em SERVIÇO SOCIAL (2007) e CIÊNCIAS CONTÁBEIS (2006) pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA), Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE/UFMA), Especialização em Gestão em Saúde (UFMA), Esp. em Vigilância em Saúde do Trabalhador (UFBA) e Esp. em Planejamento Tributário e Auditoria (UTP). Atualmente é Professora Efetiva da UFMA - Departamento de Ciências Contábeis, Administração e Ciências Imobiliárias. Atuou como Auditora Fiscal de Tributos Municipais (2015-2018) e como Assistente Social do Centro de Referência em Saúde do Trabalhador/CEREST Regional São Luís (2007-2018). Tem interesse pelos seguintes temas: Fundo Público e Orçamento Público, Contabilidade Gerencial e Controladoria, Contabilidade Empresarial, Tributos, Gestão Pública, Saúde do Trabalhador, Políticas Públicas e Direitos das Crianças e Adolescentes.

RUAN DIDIER BRUZACA ALMEIDA VILELA

Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), com período sanduíche na Università Degli Studi di Firenze (UNIFI); Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor Adjunto

II e atualmente coordenador do Curso de Direito da UFMA. Professor permanente do PPGPP/UFMA.

SÂMELLA CONCEICAO VALE SILVA GUIMARAES

Assistente Social. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP/UFMA (2022-2024). Cursando Graduação em Pedagogia - UFMA. Especialista em Cidadania, Inclusão e Diversidade pela UFMA. Bacharel em Serviço Social pela Universidade Ceuma (2016-2019).

SARAH VALERY MANO QUEIROZ

Graduada em Direito na Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB). Foi bolsista de iniciação científica pela FAPEMA de 2015 a 2016, no Projeto Direito à Moradia e ao Meio Ambiente nas Ocupações em Área de Preservação Permanente no Município de São Luís. Fez parte do Programa de Assessoria Jurídica Universitária Popular - PAJUP/UNDB. Atualmente é advogada na Sociedade Maranhense de Direitos Humanos - SMDH, além de colaborar nesta mesma entidade com o Projeto Enfrentando o Seletivismo Penal e Suas Consequências. É mestranda no curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP/UFMA (2022-2024).

SELMA CRISTINA BRITO LÔBO BARROS

Possui graduação em Direito pela Faculdade Santa Terezinha - CEST (2013) e graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (2004), bem como, especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal do Maranhão (2017). Atualmente é Comissária de Justiça - Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão desempenhando suas atividades na área de Combate a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Como docente atua a nível superior no ensino presencial e semipresencial em disciplinas tanto na área de Direito quanto na área de Economia.

THAYANNY LOPES DO VALE

Doutoranda e Mestre (2024) pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA). Possui duas especializações: em Política Social e Processos Pedagógicos em Serviço Social (UFMA, 2017) e na Atenção à Saúde Cardiovascular, na modalidade de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde, pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão – HUUFMA, Unidade Presidente Dutra (2013). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA, 2010). Atua no Sistema Único de Saúde (SUS), com ênfase em processos de gestão da qualidade e atenção hospitalar em serviços de alta complexidade.

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

TÍTULO	Políticas Públicas e debates contemporâneos
Subtítulo	contribuições acadêmicas
ORGANIZADORES	Frednan Bezerra dos Santos José Renan Nunes de Oliveira e Silva Thayanny Lopes do Vale (Orgs)
SUPORTE	Digital
PROJETO GRÁFICO CAPA	José Renan Nunes de Oliveira e Silva Herbet Silva Machado
PÁGINAS	246
TIPOGRAFIA	Times New Roman CORPO Times New Roman TÍTULOS



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

ISBN: 978-65-53-63-4



9 786553 634725