



TÓPICOS EM POLÍTICAS E SERVIÇO SOCIAL

Volume 1



Editora Poisson

Editora Poisson

Tópicos em Políticas e Serviço Social Volume 1

1ª Edição

Belo Horizonte
Poisson
2019

Editor Chefe: Dr. Darly Fernando Andrade

Conselho Editorial

Dr. Antônio Artur de Souza – Universidade Federal de Minas Gerais

Msc. Davilson Eduardo Andrade

Msc. Fabiane dos Santos Toledo

Dr. José Eduardo Ferreira Lopes – Universidade Federal de Uberlândia

Dr. Otaviano Francisco Neves – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Dr. Luiz Cláudio de Lima – Universidade FUMEC

Dr. Nelson Ferreira Filho – Faculdades Kennedy

Msc. Valdiney Alves de Oliveira – Universidade Federal de Uberlândia

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

T674

**Tópicos em Políticas e Serviço Social-
Volume 1/ Organização Editora Poisson -
Belo Horizonte - MG: Poisson, 2019
216p**

Formato: PDF

ISBN: 978-85-7042-073-2

DOI: 10.5935/978-85-7042-073-2

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

**1. Serviço Social 2. Políticas Públicas
3. Gestão I. Título**

CDD-360

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

www.poisson.com.br

contato@poisson.com.br

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1: O assistencialismo na assistência social brasileira: O papel do assistente social..... 07
Jalon Nunes de Farias

CAPÍTULO 2: Proteção social e intersetorialidade: Desafios em muitas faces 14
Sindely Alchorne, Heloisa Helena Mesquita Maciel

CAPÍTULO 3: A democracia a partir de posicionamentos antagônicos. 21
Ane Bárbara Voidelo, Isabela Nadal Adriele Inacio

CAPÍTULO 4: Trabalho com famílias no serviço de proteção e atendimento integral à família (paif): Uma questão de habitus 28
Chris Giselle Pegas Pereira da Silva, Antonio Carlos de Oliveira

CAPÍTULO 5: Reflexões de uma prática de diálogo - a implantação do grupo de diálogo universidade cárcere e comunidade numa unidade prisional em Maringá/PR..... 36
Franciele Holanda de Moura, Helena Maria Ramos dos Santos

CAPÍTULO 6: A gestão pública municipal e alguns de seus impasses 42
Marita Pereira Penariol, Silvio José Benelli

CAPÍTULO 7: Olhares e práticas no âmbito do acolhimento institucional: algumas problematizações..... 47
Liana Cristina Dalla Vecchia Pereira, Sandra Noemi Cucurullo de Caponi

CAPÍTULO 8: A eficácia do projeto de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no município de Coimbra, MG..... 54
Rosária Cal Bastos, Amélia Carla Sobrinho Bifano, Maria das Dores Saraiva de Loreto

CAPÍTULO 9: Propriedade privada e formação do espaço urbano: A origem problemática das cidades do Brasil 63
Brenda Kellen Matos Silva, Gilson Martins Mendonça

CAPÍTULO 10: O estudo de impacto de vizinhança e a atuação do ministério público: O caso do loteamento Colinas do Alegre, São João da Boa Vista-SP 72
Suzana Sousa Chagas, Fabíola Castelo de Souza Cordovil

SUMÁRIO

CAPÍTULO 11: As falhas do poder público na condução da política de urbanização de favelas no município de São Paulo 79

Guilherme Rocha Formicki

CAPÍTULO 12: Os investimentos e a comercialização de terras na colonização do norte do paraná direcionados pela companhia melhoramentos Norte do Paraná. 88

Layane Alves Nunes

CAPÍTULO 13: Degradação de paisagens: Estudos das voçorocas no município de Palmelo (GO)..... 96

Rosirlene Lopes da Cruz

CAPÍTULO 14: A cidade e a mata: O conflito entre a zona urbana de londrina - pr e a zona de amortecimento do Parque Estadual Mata do Godoy..... 103

Laila Pacheco Menechino, Cleber Gustavo de Góes

CAPÍTULO 15: Retrato dos homicídios em Londrina – 2012 A 2016..... 108

Flávia Leite da Silva Souza, Fernanda Martins Valotta, Roberto Molina de Souza

CAPÍTULO 16: O enfrentamento da questão social e a reproduo de práticas punitivas no juizado da infância e juventude na comarca de Rio Verde - GO 117

Amanda Cardoso da Silva, Genoclécia Márcia Mafra da Rocha, Rosangela Aparecida Lima

CAPÍTULO 17: Tráfico de pessoas: Uma violao dos direitos humanos..... 126

Maria Adriana da Silva Torres

CAPÍTULO 18: Rede de ateno e preveno  violência de maringá: Articulao das políticas públicas..... 135

Daniele Moraes Cecílio Soares, Marize Rauber Engelbrecht

CAPÍTULO 19: Uma leitura da medicalizao no espaço escolar sob as lentes do Serviço Social 144

Ana Patrícia Pires Nalesso, Isabella Fresnedas Bolzan

SUMÁRIO

CAPÍTULO 20: A política de educação e o ensino superior a distância: Início de uma problematização sobre a formação em Serviço Social..... 150

Fabília Cristina de Castro Maciel

CAPÍTULO 21: “O jovem no Brasil nunca é levado a sério”: Juventudes, culturas, territórios e os dilemas na efetivação dos direitos sociais 160

Anabella Pavão da Silva, Aline Fernanda de Oliveira Fogaça

CAPÍTULO 22: O corpo como capital: As profissionais do sexo do Gempac/ Belém-Pará 169

Brena de Sousa Silva, Rachel Abreu, Taís Santos da Paixão e Silva

CAPÍTULO 23: Violência de gênero na visão do homem autor de violência de sua mulher..... 176

Jussara Farias Campos, Vinícius Monteiro Oliveira de Souza, Simone Monteiro Oliveira de Souza

CAPÍTULO 24: Institutos federais de educação, ciência e tecnologia impactos de sua expansão sobre o trabalho docente: Uma revisão bibliográfica..... 187

Sibele Leandra Pennas Silva, Amélia Carla Sobirinho Bifano

AUTORES: 201

Capítulo 1

O ASSISTENCIALISMO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: O PAPEL DO ASSISTENTE SOCIAL

Jalon Nunes de Farias

Resumo: Este artigo faz uma apresentação de dois temas principais: a Assistência Social no Brasil, bem como o Assistencialismo e o papel do Assistente Social, nos baseando principalmente em autores como, Branco (2008), Demo (2001), Yamamoto (2007/2008/2009) e Sposati (et al (2007)). Deste modo, realizamos uma pesquisa bibliográfica, construindo uma breve revisão de literatura, cujo objetivo é mostrar que o assistencial vai de encontro aos dispositivos legais que norteiam a Política Pública de Assistência Social no Brasil, devendo ser superado através de uma releitura crítica da realidade, para que se possa alcançar um patamar de universalidade, gratuidade e qualidade para os seus usuários.

Palavras-chave: Assistência Social; Assistencialismo; Serviço Social.

1. INTRODUÇÃO

Neste artigo, abordamos sobre o *assistencialismo* presente na Assistência Social brasileira, como resultado de um processo histórico aquém de uma efetividade de direitos para os usuários da política pública de assistência social e que privilegia a acumulação capitalista. Tal processo precisa ser refletido dia a dia, especialmente pelos Assistentes Sociais que estão incluídos nas Secretarias Estaduais ou Municipais de Assistência Social. Muitas dessas Secretarias, ao contrário dos princípios legais, ainda são motivadoras de práticas *filantrópicas* e *assistencialistas* que, longe de emanciparem os usuários, os tornam ainda mais dependentes das ações fragmentadas e paliativas “oferecidas” pelo Estado burguês.

O referido trabalho consiste numa breve revisão de literatura que busca apresentar conceitos sobre a Assistência Social e o Assistencialismo.

É importante frisar que a abordagem aqui apresentada compreende autores específicos e algumas de suas produções publicadas entre os anos de 2000 e 2010, sendo que, para sermos mais específicos e conforme pode ser visualizado na referência bibliográfica, usamos algumas publicações dos seguintes anos: 2001, 2004, 2007 e 2009; dos seguintes teóricos: Pedro Demo, Marilda Vilela Yamamoto, Aldaiza de Oliveira Sposati (et al) e Ademir Alves da Silva; sem contemplarmos todas as suas produções e publicações.

2. DA FILANTROPIA A ASSISTÊNCIA SOCIAL: BREVES ANOTAÇÕES

Inicialmente descrevemos uma abreviada análise do que diz Demo (2001) a respeito da Assistência Social. Suas discussões questionam sobre o liberalismo inerente ao mercado capitalista. Mas, ainda segundo o referido autor, na modernidade há somente um liberalismo vago, permeando as relações econômicas, uma vez que, atualmente o Estado tomou parte de muitas questões que, do ponto de vista do livre mercado, ele não deveria absorver; exemplos dados no caso da indústria do petróleo e da informática. Há, portanto, um liberalismo moderno, ou por que não dizer um neoliberalismo, mais flexível aos influxos do Estado, inclusive quando este último garante a acumulação capitalista, contornando algumas crises.

Para os neoliberais, as políticas públicas são as responsáveis pelas crises econômicas enfrentadas por muitos Estados, uma vez que estes gastam demais com a área social e acabam por adquirirem uma dívida interna e também externa, das quais não conseguem mais sair. De forma direta, acusam a política social adotada pelo *Welfare State*¹, ocorrida principalmente a partir dos anos de 1960 como a principal causa da desaceleração econômica no mundo, uma vez que acarretou na queda da lucratividade e da competitividade, motivando o aumento dos encargos sociais.

Porém, a nosso entendimento, constatamos que em verdade, a partir do momento que o Estado se afasta da área social, diminuindo drasticamente os investimentos, os problemas sociais só tendem a aumentar, sendo os principais: desemprego, violência, fome, falta de habitação entre outros. Num pensamento inverso, o receituário neoliberal recomenda que o Estado intervenha de forma excepcional, por meio de recursos, junto a uma economia frágil, a fim de fortalecer o mercado financeiro.

É por reconhecer e destacar que as influências capitalistas permeiam muitas das ações praticadas pelo Estado, inclusive no que se refere à concessão de direitos, que Demo (2001) afirma que os direitos estão condicionados a partir de um viés econômico, logo, “não depende de ser rico, ou do berço, ou dos amigos. O pretensão direito à justiça entre nós somente funciona para quem o pode comprar [...]” (DEMO, 2001, p. 95-96). Pontuemos, então, outros tantos direitos e garantias que não são concedidas somente mediante o fato de ser cidadão e de estar amparado por legislações, são eles: o direito à saúde, à educação, ao lazer, à assistência social dentre outros.

A organização do Estado é motivada, portanto, pela sociedade e não o inverso, isto significa que “a qualidade do Estado não depende dele mesmo [...] depende da capacidade de organização da sociedade que o mantém” (p. 99). Implica dizer que o controle social exercido pela sociedade, através dos conselhos de direito é de extrema importância para garantir serviços com a devida qualidade e universalidade recomendadas. Porém, há de se considerar que o controle social ainda é escasso entre a população brasileira e, em algumas vezes, os membros são apenas representativos, esquecendo-se de serem deliberativos, normatizadores e fiscalizadores.

¹ O *Welfare State* ou Estado Providência, tem sua “gênese em três acontecimentos fundamentais: a questão social, os seguros sociais obrigatórios de Otto von Bismarck e a Constituição Social da República de Weimer; (...) e seu apogeu deu-se com outros três acontecimentos: o modelo Keynesiano, o relatório Beveridge e o desenvolvimento dos direitos sociais” (CAEIRO, 2008, p. 218).

Uma das mais nefastas atribuições que o neoliberalismo confere à *questão social*² e suas diversas facetas é considerá-la como natural. A naturalização das desigualdades sociais acaba por fazer um desmonte e causar um retrocesso histórico nas conquistas sociais acumuladas, resultantes dos embates históricos entre as classes trabalhadoras, os sindicatos, a própria sociedade civil organizada e o Estado.

Havendo, então, a permanência de políticas sociais fortuitas e fragmentadas, marcadas pela forte presença do assistencialismo, nós observamos que:

A filantropia substitui o direito social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a solidariedade coletiva. O emergencial e o provisório substituem o permanente. As micro-situações substituem as políticas públicas. O local substitui o regional e o nacional. É o reinado minimalismo do social para enfrentar a globalização da economia. Globalização só para o grande capital. Do trabalho e da pobreza cada um cuida do seu como puder. De preferência, um Estado forte para sustentar o sistema financeiro e falido para cuidar do social (SOARES *apud* IAMAMOTO, 2008, p. 3/4).

Portanto, o modo como a *questão social* é tratada conceitualmente tende a desmerecer as conquistas sociais, os movimentos sociais e a classe trabalhadora em si. Desta forma, busca-se naturalizá-la como classe subalterna, numa situação de alienação, a serviço da acumulação capitalista.

Já de acordo com Silva (2004), as organizações da sociedade civil de interesse público estão desde a Assistência Social até a tecnologia alternativa. Estas, por sua vez, constituem-se num termo de parceria com o poder público, podem prestar os serviços previstos na lei, sob os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e outros. No caso das organizações filantrópicas, há o certificado de entidade filantrópica emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Com a Lei Nº. 9732/98 constituiu-se uma mudança na filantropia, passando por filantrópicas as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, prestadoras de gratuidade total na Assistência Social (pessoas carentes, em especial: crianças, adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais) ou de atendimento prioritário. O Estado continua sendo a arena de disputas fundamentais em torno de decisões. Nesse contexto, a gestão social é politicamente estratégica para a legitimação e sustentação do processo de acumulação e concentração de riqueza.

Privilegiando o mercado, as novas formas de regulação social orientadas pela política neoliberal, reduzem as obrigações do poder público, transferindo o ônus para a sociedade civil e ampliando a parcela de responsabilidade social das empresas. Assim, a chamada nova filantropia empresarial vai constituindo um campo no qual, sob a meta de agregar valor ao negócio, procura obter vantagem em relação aos concorrentes na equação produtividade-qualidade-competitividade, logo, respondem a estratégias de um novo *marketing* em torno do investimento socialmente responsável.

O voluntariado ressurgiu portando-se de um modo profissionalizado, devidamente respaldado em conhecimentos teóricos e práticos de planejamento estratégico, captação de recurso, estratégia social de mercado, gestão de recursos humanos, entres outros. Este sempre representou um excelente instrumento em favor da coesão do tecido social.

Percebemos que a humanidade já experimentou variadas maneiras de equacionamento dos problemas relacionados à satisfação de necessidades sociais. Sob o modo de produção capitalista, em sua fase monopolista, avançou-se da concepção punitiva e estigmatizante em face da *questão social* para a pactuação em torno de direitos e o Estado ganhou relevo enquanto arena contraditória de mediação dos conflitos sociais, pela gestão de diferentes modelos de seguridade social.

² “Todas as indicações disponíveis sugerem que a expressão ‘questão social’ tem história recente: seu emprego data de cerca de cento e setenta anos. Parece que começou a ser utilizada na terceira década do século XIX e foi divulgada até a metade daquela centúria por críticos da sociedade dos filantropos situados nos mais variados espaços do espectro político. A expressão surge para dar conta do fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra, no último quartel do século XVIII: tratava-se do fenômeno do pauperismo” (NETTO, 2011, p. 152-153).

Entendemos, portanto, que a questão social: “emergiu no cenário europeu do século XIX, quando a classe operária se impôs, por não suportar mais as drásticas condições precárias; onde prevalecia o pauperismo, péssimas condições de habitação, do espaço urbano etc.” (BRANCO, 2006, p. 16).

“A questão social, na contemporaneidade, apresenta-se como resultante de um drástico processo em que o Estado financia o grande capital produtivo e abandona cada vez mais as causas sociais. Portanto, a questão social é mais do que pobreza e desigualdade. Ela expressa a banalização do humano” (IAMAMOTO, 2009, p. 22).

O Brasil dispõe de uma Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004 consolidada como política pública social, direito do cidadão e dever do Estado, observadas as diretrizes do comando único, de municipalização, da descentralização e da participação popular na formulação e na gestão das ações da área.

A Assistência Social brasileira ainda se ressentida da falta de unidade programática e operacional, da débil sustentabilidade, da relutante e subalternizada inserção no elenco das políticas públicas, do orçamento residual, do caráter desconcentrador e não descentralizador da municipalização e do restrito alcance social, estando muito aquém da cobertura universal, tão bem fincada no papel, através de leis.

A organização e a mobilização da sociedade civil favorecem o processo de democratização da sociedade brasileira, mas não substituem o Estado na primazia da responsabilidade intransferível quanto às políticas de seguridade social. O mercado reproduz a desigualdade e não tem pretensão de ser portador da justiça social.

3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ASSISTENCIAL: O PAPEL DO ASSISTENTE SOCIAL

Até aqui observamos de forma periférica as considerações sobre o assistencialismo no âmbito da Assistência Social brasileira. Passemos, então, a traçar melhor o caráter da Assistência e do Assistencialismo no campo das políticas públicas, do ente Estatal e suas manifestações junto aos usuários que procuram os serviços público-sociais. Em Sposati et al (2007) analisamos um capítulo que faz um histórico, essencialmente, das crises ocorridas no Brasil e do conseqüente aumento da pobreza e da concentração de renda nas mãos de poucos. Ao exporem dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/ 1982, as autoras mostram que naquela época já havia 80 milhões de brasileiros em dependência social, o que determinava o Brasil como um dos países a apresentar maior taxa de desigualdade social. Uma miséria explícita “desnudada e apresentada em jornais, revistas, rádios, reportagens televisivas, filmes” (SPOSATI et al, 2007, p. 12).

Eis que a demanda por programas sociais era e ainda é grande e também a Assistência volta constantemente a ocupar destaque neste problema da pobreza (ultimamente ganhando destaque dentro desta política, os programas de transferência de renda, que distribuem, por ano, dezenas de milhões de reais).

A partir da década de 1950, o governo brasileiro investiu na industrialização, as grandes empresas lucraram e a oferta de empregos deixou a desejar, pois os salários não eram compatíveis com as demandas do trabalhador e com os lucros arrecadados. Depois, para sair das crises, o país abriu-se para o capital externo, contraindo dívidas e repassando essa insuficiência política para as camadas mais pobres da população.

O Estado, ao absorver os descontentamentos advindos das classes subalternas, iniciou um discurso e uma prática distributiva, a partir do fim da década de 1970. As classes sociais e os grupos sociais voltaram à discussão político-social, através dos “movimentos sociais urbanos e rurais, do sindicalismo operário aliado aos intelectuais, profissionais e uma parcela da Igreja que se posiciona a favor dos oprimidos” (SPOSATI et al, 2007, p. 21).

As políticas sociais, porém, longe de representarem a emancipação e a oferta de cidadania, ainda estavam marcadas por um populismo autoritário, expandindo mais visivelmente um caráter de cooptação e os benefícios pouco tinham a ver com a oferta de direitos, mas ao contrário, surgiam como privilégios, num verdadeiro Assistencial que imprimia o caráter de emergência às políticas sociais (emergência no sentido de resposta eventual e fragmentada). Nesse contexto, o Assistente Social, vai se constituindo num empregado do Estado e implementador de políticas públicas sociais, na condição de mecanismos de enfrentamento da *questão social*. Todos esses predicados atribuídos às políticas sociais estão ligados a um processo histórico. O Estado burguês, de fato, distribui benefícios, de forma seletiva e excludente e cria alianças, num jogo de conflitos e privilégios.

Percebemos então que o Assistencial é compreendido como aquele elemento presente nas políticas sociais e públicas, no caso brasileiro, porque se trata de um instrumento privilegiado do Estado para prestar serviços aos trabalhadores, tidos como pobres, carentes, desamparados etc. É verdade e explícito que o Assistencial não resolve o problema da *questão social*, mas ao contrário, “conforma o usuário, possível gestor, em beneficiário assistido” (SPOSATI et al, 2007, p. 28). Logo, no tratamento das desigualdades sociais, tem-se adotado historicamente a combinação repressão/assistência. O conceito de assistencial, no

âmbito da Assistência Social brasileira se configura como um dos mais fidedignos sinônimos de Assistencialismo.

Nesse sentido, o Assistencial dentro das políticas públicas e sociais,

É um mecanismo primordial da reiteração da subordinação e, portanto, do assistencialismo [...]; ao excluir, inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista [...]. Presente nas políticas sociais, as configura como compensatórias [...]; permite e justifica um rebaixamento na qualidade dos serviços [...]; [finalmente] o assistencial é uma forma de caracterizar a exclusão com a face da inclusão, pela benevolência do Estado frente à carência dos indivíduos (SPOSATI et al, 2007, p. 30/31).

Sposati et al (2007) aponta como alternativa para a superação desses entraves, que se resgate o significado histórico do Assistencial, como forma de enfrentamento da *questão social*. Supondo a superação do Assistencial, através da conquista de cidadania, as autoras enfatizam “que as políticas sociais são mais que condições de reprodução das condições de vida do trabalhador; são formas de realização de direitos sociais e, conseqüentemente, de cidadania” (SPOSATI et al, 2007, p. 34-35). O Assistencial pode ter um caráter duplo como predicativo, pois sob a ótica do Estado ele é altamente incapaz de proporcionar acesso a direitos universais, totalizantes e o devido usufruto da cidadania; mas pela ótica do usuário, ele é visto como extensão da cidadania e garantidor de benefícios para a população.

Mais adiante se afirma que é no “âmbito da questão assistencial que se inscreve a ação dos assistentes sociais” (SPOSATI et al, 2007, p. 39). Este profissional tem, imediatamente, duas funções: livrar a sociedade burguesa dos descontentamentos advindos das classes subalternas, pois é um profissional institucionalizador e implementador de políticas públicas, ou seja, de programas de assistência; e, defender tal classe subalterna, em cumprimento aos princípios éticos e ao próprio projeto social que defende (ou deveria defender).

Encontramos ainda uma definição do que seria a Assistência Social:

Atividades de pronto-socorro social, ou seja, as de ajuda material ou financeira destinadas às populações com problemas agudos de subsistência, em geral procedidas por voluntários ou auxiliares sociais. Tais atividades passam a ser relegadas pelos profissionais de serviço social, tanto pelo seu caráter paliativo e clientelístico, quanto pelas limitações que traziam à afirmação do assistente social como profissional no quadro institucional (SPOSATI et al, 2007, p. 46/47).

Notamos, portanto, que o Assistencial pouco tem a ver com o cumprimento dos princípios legais, assegurados por leis como a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, de 1993, ou simplesmente com o Código de Ética dos Profissionais de Serviço Social, também de 1993, ou ainda com o Projeto Ético-político da Profissão.

De fato, os próprios profissionais de Serviço Social fazem equívocos quanto à compreensão restrita da assistência: muitas vezes a ação Assistencial é vista como a filantropia da sociedade; pelo âmbito do senso comum é vista apenas por suas características imediatas e noutras vezes, o Assistente Social, enquanto intermediador direto do serviço, simplesmente reproduz o Assistencial. Logo, “produzir serviços assistenciais não é simplesmente filantropia da iniciativa privada, é modalidade de execução das políticas sociais pelo Estado brasileiro, não chegando a constituir direitos para os cidadãos” (SPOSATI et al, 2007, p. 58). Grosso modo, a Assistência Social tanto se qualifica como um subprograma de uma política de saúde, habitação, educação, assim como uma área específica da Política Social.

É fundamental que o profissional de Serviço Social possa estar munido de instrumentos e estratégias, para poder driblar a máscara do Assistencial e poder oferecer aos usuários serviços de qualidade e que sejam capazes de emancipar os usuários. Yamamoto (2007) assevera que “desvendar a prática profissional cotidiana supõe inseri-la no quadro das relações sociais fundamentais da sociedade, ou seja, entendê-la no jogo tenso das relações entre as classes sociais, suas funções e das relações destas com o Estado brasileiro” (p. 151).

Ainda esta autora faz uma ressalva importante, “recomendando” que a profissão deve incidir seu olhar mais para a sociedade do que para o Estado; é verdade que é ele quem dispõe as políticas públicas, instrumentos de intervenção do Assistente Social, mas é preciso que se perceba que tais políticas são resultantes das lutas travadas entre Estado e Sociedade, logo, reflexos de conquistas sociais; e será

somente um olhar crítico voltado para a sociedade e para a forma como serão aplicadas as políticas públicas que permitirá uma intervenção livre das formas mais mesquinhas de Assistencialismo.

Mais que isso, será de extrema importância que se observe o movimento dialético da sociedade, mesmo aquele indicado pelo pensamento *marxista*; daí percebendo conseqüentemente o movimento das classes sociais, este muitas vezes “relegado a uma posição de relativa secundariedade no debate do serviço social” (IAMAMOTO, 2007, p. 152).

Também fazendo um posicionamento histórico da sociedade brasileira, enfatiza que na década de 1990 a sociedade apresentava uma distinta “conformação das classes sociais, dispondo de formas peculiares de organização dos processos de trabalho [...] e uma ampla diferenciação interna de classes subalternas [...] de população excedente, alijadas pelo mercado formal de trabalho” (IAMAMOTO, 2007, p. 158). É importante que o profissional de Serviço Social possa apreender com clareza essas caracterizações sociais, determinadas historicamente, pois, poderá assim romper com o discurso monolítico, podendo captar as reais particularidades da sociedade e dos usuários, sendo para eles “uma luz”, no sentido de não reproduzir as “indicativas” do Assistencial pautadas pelo Estado burguês e distributivo. Notamos, assim, uma atitude por parte do Estado, que vem selecionando seus usuários e oferecendo a eles serviços pouco qualificados e pouco abrangentes, fazendo com que “a proclamada universalização dos direitos sociais se torne letra morta” (IAMAMOTO, 2007, p. 160), aquilo que nós já falávamos anteriormente, quando não há o cumprimento dos artigos e diretrizes que estão assegurados nas principais leis brasileiras, gerais e específicas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos que o Estado é minimalista quanto às questões sociais e vem priorizando as demandas exigidas pelo mercado, em detrimento das desigualdades sociais e das refrações da *questão social*. Igualmente, é evidente que o Assistencial permeia muitas das atividades e das políticas públicas brasileiras, forjando nelas um caráter de fragmentação, causa restrita e emergencial, e que, cabe mais ao profissional de Serviço Social buscar apreender as verdadeiras aspirações dos usuários (pesquisando a realidade global, regional e local, isto é, a conjuntura) e levá-los a buscar seus direitos, sem criar hábitos de dependência filantrópica, benevolente ou Assistencial.

Notamos ainda que, mesmo que não tenhamos abordado o que de melhor há nas obras de alguns desses autores e que tenhamos nos usado de porções minúsculas da obra desses grandes pesquisadores do Serviço Social e da sociedade, ainda assim é possível encontrarmos neles pontos convergentes e que perpassam por períodos históricos, acompanhando também as refrações da *questão social*, que se modificam paulatinamente, dependendo das relações materialístico-dialéticas³ da sociedade capitalista.

Observa-se, portanto, que o Estado prioriza as demandas exigidas pelo capitalismo e reserva poucas preocupações para com a *questão social*...

...assim, a “questão social” é atacada nas suas refrações⁴, nas suas sequelas apreendidas como problemáticas cuja natureza totalizante, se assumida conseqüentemente, impediria a intervenção. Donde a “categorização” dos *problemas* sociais e dos seus vulnerabilizados, não só com a decorrente priorização das ações (...), mas sobretudo com a atomização das demandas e a competição entre categorias determinantes. As implicações são de monta: o atendimento das demandas também opera na direção de travar representações menos mistificadas do processo social (NETTO, 2011, p. 32).

³ “O materialismo dialético é [uma] concepção filosófica (...). Chama-se materialismo dialético, porque o seu modo de abordar os fenômenos da natureza, seu método de estudar esses fenômenos e de concebê-los, é *dialético*, e sua interpretação dos fenômenos da natureza, seu modo de focalizá-los, sua teoria, é *materialista*. O materialismo histórico é a aplicação dos princípios do materialismo dialético ao estudo da vida social, aos fenômenos da vida da sociedade, ao estudo desta e de sua história. Caracterizando seu método dialético, Marx e Engels se referem com frequência a Hegel como o filósofo que formulou os princípios fundamentais da dialética. Mas isso não quer dizer que a dialética de Marx e Engels seja idêntica à dialética hegeliana. Na realidade, Marx e Engels só tomaram da dialética de Hegel sua ‘medula racional’, abandonando o invólucro idealista hegeliano e desenvolvendo a dialética, para dar-lhe uma forma científica atual” (STÁLIN *apud* ARAÚJO, 2012, [s. p.]).

⁴ “O ‘tratamento’ dos afetados pelas refrações da ‘questão social’ como individualidades sociopatas funda instituições específicas – o que ocorre é a conversão dos problemas sociais em *patologias sociais*” (NETTO, 2011, p. 51).

E, neste caso aqui explicitado, a Política Pública de Assistência Social. Reconhecemos que a Assistência Social precisa romper, ainda, inúmeras barreiras para poder realizar a sua *práxis* social de forma real e reflexiva.

REFERÊNCIAS

- [1] Araújo, Fernando A. S. Sobre o Materialismo Dialético e o Materialismo Histórico. 2012. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/stalin/1938/09/mat-dia-hist.htm#topp>> Acesso em dez. de 2013.
- [2] Branco, Rodrigo Castelo. A “Questão Social” na origem do Capitalismo: pauperismo e luta operária na teoria social de Marx e Engels. 2008. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/historia/dissertacao/rodrigo_castelo.pdf> Acesso em: nov. de 2012.
- [3] Caeiro, Joaquim Croca. Cap. IV: Política Social e Estado Providência. In: Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência. Universidade Lusíada Editora: Lisboa, 2008. (Coleção Manuais).
- [4] Demo, Pedro. Algo de teoria e prática da participação. In: Participação é Conquista. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 81-115.
- [5] Guimarães, Cátia Corrêa. Entrevista: José Paulo Netto. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tes/v9n2/10.pdf>> Acesso em jan. de 2014.
- [6] Iamamoto, Marilda Vilela. Capítulo III: Demandas e respostas da categoria profissional aos projetos societários. In: O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 149-160.
- [7] _____, Marilda Vilela. As dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. 2008. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servco_social_saude/texto2-2.pdf> Acesso em: 21 out. 2009.
- [8] _____, Marilda Vilela. O Serviço Social na cena contemporânea. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 15-50.
- [9] Netto, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- [10] Silva, Ademir Alves da. Capítulo 4: As relações entre Estado e sociedade: novas formas da gestão social no Brasil. In: A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004. p. 137-185.
- [11] Sposati, Aldaiza de Oliveira [et al]. A assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras: uma questão de análise. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

Capítulo 2

PROTEÇÃO SOCIAL E INTERSETORIALIDADE: DESAFIOS EM MUITAS FACES

*Sindely Chaim de Avellar Alchorne
Heloisa Helena Mesquita Maciel*

Resumo: O texto reflete sobre intersectorialidade. Tem por base a capacitação em município, o que desencadeou ação intersectorial e apontou para a necessária superação da cultura departamentalizada e concorrente que, em geral, permeia as ações institucionais. Ganha relevância no atual contexto em que o SUAS se encontra. Isto é, trata-se de um sistema em processo de consolidação, amparado por compromisso de ampliação de direitos, o que está ameaçado. É relevante, também, por se tratar da aproximação entre o campo de execução da política pública e o campo de formação acadêmica, com geração de subsídios para avanços metodológicos no trabalho intersectorial.

Palavras-chave: Intersectorialidade; proteção social; capacitação

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como propósito reflexões sobre intersectorialidade, considerando o dever de Estado na garantia da Proteção Social. Toma como base experiência de capacitação ocorrida no município do Rio de Janeiro que desencadeou ação intersectorial entre campo de ensino e gestão municipal e apontou para a necessária superação da cultura departamentalizada, individualizada e concorrente que, em geral, permeia as ações das políticas públicas.

A pertinência no trato do tema, neste momento, ganha relevância em razão da complexidade em que o SUAS se encontra envolvido. Isto é, trata-se de um sistema pensado e em processo de consolidação num cenário democrático, amparado por um compromisso ético político de ampliação de direito para a população, que se viu golpeado, em sua essência, diante de novos atores que chegaram ao governo, trazendo uma visão que não prioriza o dever de Estado, direito do cidadão em sua forma de operar o sistema. Ainda que se apropriem das regulações que tão arduamente foram conquistadas por um conjunto de atores, entre os quais trabalhadores da área de assistência social, a população demandante dos serviços, entre outros, a forma de fazer e de regular ameaçam constantemente os direitos, tanto diretamente, quando regras e critérios de acesso se veem alterados, como indiretamente, quando medidas econômicas e trabalhistas são tomadas sem considerar o quão ameaçadoras são ao processo de acesso a direitos.

Enfim, o que se pretende é evidenciar que o dever de Estado não pode fugir da disposição e disponibilidade de se pensar e agir orientado por princípios e diretrizes que ampliam acesso e potencializam as ações. Nesse sentido, a intersectorialidade está colocada na perspectiva de potencializar a garantia da proteção social, afirmando que essa disposição e disponibilidade são pressupostos para um atuar à luz de compromisso ético-político dos trabalhadores do SUAS e para que o fazer profissional faça a diferença na vida da população.

Na perspectiva do dever de Estado destaca-se a iniciativa municipal de definir a capacitação da equipe como ação necessária para avançar na matriz da política de assistência social, ou seja, na convivência familiar e comunitária. Na perspectiva intersectorial o fato de ser uma decisão que envolveu a proteção social básica e a proteção social especial da Secretaria de Desenvolvimento Social, envolvendo no processo a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A análise em questão parte da Seguridade Social, onde a visão intersectorial já se faz presente, e destaca a política pública de assistência social, reconhecendo ser a mesma fundamental elo no conjunto das proteções sociais. O ponto de partida da presente análise é a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã que nos traz como mensagem: Nenhum Direito a Menos.

2. A SEGURIDADE SOCIAL BASE: PARA O ACESSO AOS DIREITOS

A CF/1988 se coloca como necessário ponto de partida por se tratar de marco de um novo ciclo no Brasil; isto é, a retomada da liberdade de expressão, ante o rompimento com o ciclo ditatorial que perdurou por cerca de vinte anos no país; o reconhecimento da assistência social como política pública no campo da seguridade social, em lugar de uma ação de benemerência ou favor, orientada pela solidariedade ou pautada no clientelismo, reforçando a subalternidade dos que dela necessitavam.

Trazer a assistência social para junto da saúde e da previdência social, é, sem dúvida, um avanço onde se vê garantido, às mesmas, parâmetros conceituais (o Art. 193 e 194 as coloca na ordem social tendo como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social, compreendendo um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar direitos), operativos (com objetivos como universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios) e de financiamento (equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento) que ganha tratamento específico no artigo 195 que trata das fontes de recurso).

Os artigos que se seguem reforçam o espírito Cidadão da CF/1988 ao reafirmarem o modelo descentralizado e participativo, o que reforça o Título III da organização do Estado que, em seu Capítulo I, trata da Organização Político-administrativa, afirmando ser a relação entre os entes orientada pelo reconhecimento da autonomia dos mesmos (Art. 18).

É apropriado que se recorde tais questões para que se tenha a clareza do quão necessário é estar atento às mesmas no trilhar de cada uma das políticas públicas e no quão simbólica é sua efetivação no que se refere a assistência social cuja trajetória, até então, foi a da não-política.

O destaque é também importante por se tratar de uma proposta que envolve políticas diferentes que não caminhavam juntas, até então, ou talvez, na perspectiva da “utilidade”, se tangenciavam, uma vez que ao trabalhador é necessário garantir saúde para que melhor possa produzir e ao ‘não trabalhador” é preciso oferecer alguma “ajuda”. Portanto, atuar de forma integrada e articulada representa uma nova concepção, o novo fazer, um desafio.

2.1 CONCEITOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES POR ONDE SE CAMINHA

Destacando o desafio que representa uma atuação conjunta, é importante dizer que para a assistência social foi uma grande conquista e, ao mesmo tempo, um grande desafio: sair de uma prática conservadora para assumir seu papel de política pública garantidora de direitos; avançar numa prática intersetorial que a colocasse em condições de diálogo com outras políticas públicas, o que veio exigindo, na perspectiva da institucionalidade, ampliar seu campo de regulações, isto é, muitas leis e instrumentos foram criados, muitas pactuações foram firmadas, trilhando o caminho do diálogo entre as esferas de governo e entre as políticas.

Para o momento, destaca-se a Lei Orgânica da Assistência Social sancionada em 1993, e a luta dos assistentes sociais para que o tema ganhasse a agenda constitucional e continuam lutando para que não haja direitos a menos. O ano de 2004, também merece destaque pelo fato de nele ter sido aprovada a Política Nacional de Assistência Social, trazendo os fundamentos para o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, modelo que vigora no país.

A LOAS traz em seus objetivos, revisados na Lei 12.435/2007, a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; e defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. Todos os objetivos estão encaminhados para que a assistência social se realize de forma integrada às políticas setoriais. Portanto, evidencia ainda mais a necessidade de ação intersetorial e intrasetorial.

Identifica-se nos princípios e diretrizes da LOAS a reafirmação do dever de Estado, direito do cidadão, mas, mais do que isso, os apontamentos para o fazer profissional nos diversos campos em que o trabalhador do SUAS está presente: como deve atuar para que a dignidade, a autonomia, a igualdade, a equidade, com a garantia de que a inclusão seja concretamente alcançável, o que envolve a ação articulada, o que exige compromisso ético-político, envolve a permanente busca por qualificação e o desenvolvimento de uma visão crítica.

Diante de tais questões, passa-se a tratar da intersetorialidade e da experiência que envolveu o diálogo com diferentes campos de atuação e com a universidade.

2.2 A INTERSETORIALIDADE NECESSÁRIA EM DIFERENTES PERSPECTIVAS

Pensar a política pública como sistema único para um país com a dimensão continental e as tão diferentes características regionais, como é o caso do Brasil, não é uma tarefa simples e exige, além das articulações políticas, uma arquitetura estratégica que pode ser assim colocada:

- Perspectiva Político administrativa

Afirmar-se como modelo de gestão descentralizado e participativo, como dever de Estado e destacar a necessidade de a política de Assistência Social ter sua expressão em cada nível da Federação, na condição de Comando Único sob a responsabilidade de cada esfera de governo, destacando a necessidade de sua realização de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e execução dos programas às demais esferas de governo que, no Brasil, é constituída de estados, município e Distrito Federal.

No desenho descentralizado há que se considerar: o território, entendido a partir de Milton Santos (2002) como área de significado vivo, a partir dos “atores que dele se utilizam”, ganha relevância e o reconhecimento de que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa. Assim, faz-se imperioso construir ações territorialmente definidas, conforme orienta a PNAS (2004) para garantir a qualidade de vida da população, extravasando os recortes setoriais em que tradicionalmente se fragmentaram as políticas sociais.

- Perspectiva de gestão participativa

O sistema descentralizado e participativo reconhece o dever de Estado, mas, também, a importância da sociedade civil e afirma a necessidade de diálogo permanente com as diversas entidades e organizações que atuam na área. Assim, estabelece que se instalem conselhos paritários que tenham por parte do governo representação das políticas públicas afins e da sociedade civil, representações dos que atuam na área de assistência social nos seus diferentes âmbitos, envolvendo prestadores de serviços, trabalhadores da área e a população usuária. A presença de outras política afins nos conselhos precisa ser reconhecida no seu potencial intersetorial e melhor articulada por seus atores.

O desenho da gestão participativa aponta para o diálogo do poder público com a sociedade civil a ser expressa por meio da organização de conselhos que devem existir em cada esfera de governo e da realização de reuniões sistemáticas dos mesmos que devem ter papel deliberativo, além da realização de conferências que devem ocorrer em todos os municípios, estados e também nacionalmente para avaliar o que está sendo realizado e apontar correções, quando necessárias, a partir de amplo diálogo com a população.

Se é importante a relação democrática fortalecendo o diálogo Poder Público-Sociedade Civil, também é importante que o poder público dialogue entre si e, democraticamente construa uma gestão em âmbito federativo que possibilite consolidar o Comando Único. Assim, está proposto no desenho da gestão a constituição de Comissões Intergestores que devem envolver as três esferas de governo para as decisões nacionais e também as duas esferas de governo (estados e municípios) para as decisões estaduais, regionais e locais.

- Perspectiva de corresponsabilidade entre políticas

A intersetorialidade está presente na concepção da Política de Assistência Social (2004) onde se afirma tratar-se de política pública que “considerando as características da população atendida, deve fundamentalmente realizar articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos.” (PNAS, 2004).

A visão intersetorial, portanto, está presente desde a Constituição Federal (1988), quando a seguridade social foi instituída e continua sendo norteadora do desenho das ações a serem implementadas. Mais do que isso a visão intersetorial está latente na CF/1988 em seu artigo sexto quando, ao tratar dos direitos sociais, reconhece um conjunto de políticas que devem garantir proteção à população.

A corresponsabilidade entre as políticas vem sendo expressas nos desenhos dos programas governamentais cujo maior ou menor êxito guarda relação com o grau de investimento na gestão de pessoas, onde a capacitação está incluída.

Se há corresponsabilidades entre as diferentes políticas não é menor a responsabilidade da própria política de assistência social com destaque para os municípios, onde o atendimento direto à população exige o olhar integral família-território, ou seja, as famílias, que são atendidas no âmbito dos CRAS e dos CREAS e o significado do território. Então é de extrema importância que se consiga olhar para a realidade local com visão crítica e que se consiga se ter uma *práxis* de implementação do trabalho social com famílias. Nesta direção, deve-se aprimorar cada vez mais o conhecimento e o investimento no trabalhador do SUAS.

3.0 INVESTIMENTO EM GESTÃO DE PESSOAS COMO ESTRATÉGIA PARA A AÇÃO INTERSETORIAL

O reconhecimento do quão estratégico para o resultado do trabalho é a ação intersetorial, levou a iniciativas de investimento em capacitação por parte do município do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS e seus departamentos de Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial - PSE para um projeto de acompanhamento familiar⁵.

Inicialmente, a proposta estava restrita a uma ação em parceria com o Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social – NIEPSAS do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), coordenado pelo professor Marcio Eduardo Brotto. Posteriormente, a proposta foi ampliada, passando a prevê atividades integradas em cumprimento das

⁵ É necessário registrar que o Centro de Capacitação Municipal da Política de Assistência Social e o Sistema Municipal de Assistência Social, departamentos da Gestão da Política de Assistência Social na SMDS atuaram de forma colaborativa no processo.

dimensões da pesquisa, ensino e, principalmente, extensão – em articulação com as dimensões anteriores com o âmbito da execução de políticas no atendimento à população nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), com foco no acompanhamento familiar. A redimensão da proposta também levou a ampliação dos núcleos participantes. Isto é, o Núcleo Serviço Social, Violência e Políticas Intersetoriais do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio se uniu ao NIEPSAS para compor a Parceria com a SMDS-Rio.

Na perspectiva intersetorial, cabe registrar alguns ganhos: dois Núcleos que, em geral, se voltavam para as especificidades de suas missões, se unem para, trabalhar articuladamente, em razão da importância da proposta. Este fato, traz, conseqüentemente, a dimensão interdisciplinar, uma vez que a equipe passou a ser composta por professores com formação em Serviço Social e em Psicologia.

A metodologia de trabalho replicou a diretriz descentralizada trazida pela política de assistência social. Assim, as atividades foram realizadas por meio encontros assim organizados: oficina com grupo de profissionais da sede da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social com o objetivo de identificar expectativas e colher propostas; oficina com esta equipe da sede e os coordenadores das CDS – Coordenadorias de Desenvolvimento Social com o objetivo de apresentar a proposta, nivelar informações e identificar as expectativas e, ao mesmo tempo, dimensionar o âmbito do trabalho a ser realizado. Por fim, os demais encontros foram realizados, buscando sempre garantir que os mesmos ocorressem em local circunscrito ao território de abrangência das regiões administrativas.

Nos referidos encontros o trabalho desenvolvido pautava-se em um roteiro elaborado pela equipe de professores da PUC que se distribuíram pelos grupos em oficinas que, por vezes, ocorram concomitantemente em territórios diferentes. Foram realizadas quatro oficinas descentralizadas com as dez CDS agrupadas tendo, em média, quarenta participantes.

Os encontros exploravam o tema do Acompanhamento Familiar, por meio de debate e de roteiro orientador, com eixos que enfocavam:

- Família: concepção, modelos, polêmicas presentes, modelo sociotopográfico
- A Atuação Político-profissional: no âmbito das proteções, das seguranças sociais a serem afeiçoadas, da rede a ser envolvida, do papel mediador do profissional na garantia de direito, na definição de indicadores para definir a necessidade do acompanhamento, da ação intersetorial a ser consolidada.
- A experiência como instrumento de análise, onde caso escolhido por cada uma das unidades deveriam ser trazidos, sem ser, necessariamente, um caso bem-sucedido, para serem compartilhados com o objetivo de identificar elementos comuns para clarificar procedimentos, fluxos e delimitar competências.

4. ALGUNS RESULTADOS

As considerações a seguir não representam um posicionamento dos dois núcleos uma vez que todas as oficinas foram concluídas, o material sistematizado, mas não houve tempo hábil de se produzir, ainda, um documento final, pelo fato do coordenador ter adoecido e a representante da SMDS na interlocução com a equipe PUC ter entrado em licença de gestação. É importante registrar que, apesar dos elementos surpresa, o trabalho das oficinas não sofreu solução de continuidade, registrando-se para o momento todo o empenho, tanto da equipe da SMDS-Rio, como dos Núcleos da PUC-Rio em dar continuidade aos trabalhos. O comprometimento da etapa final se deveu ao fato de não ter sido realizado, conforme previsto, o seminário no qual professores convidados deveriam contribuir para a análise e encaminhamentos, tendo por base exposições das sistematizações dos conteúdos das diferentes etapas das oficinas.

O adiamento do seminário final inviabilizou a realização do seminário em razão de ter se iniciado o período eleitoral no município e o falecimento do coordenador.

Com respeito aos profissionais que participaram e em homenagem ao professor Marcio Eduardo Brotto, que tanto se empenhou para a realização do Projeto, é que o presente trabalho está sendo registrado.

Ainda que não seja trazido, no momento, uma análise do coletivo envolvido, é possível tecer algumas reflexões:

De acordo com o geógrafo Milton Santos o território vivido guarda especificidades que ficam por vezes invisíveis para a cidade. A Cidade Maravilhosa do Rio de Janeiro exibiu, por meio das experiências trazidas

pelos profissionais, realidades e realidades que se diferiam entre si de uma região administrativa para outra e, por vezes, na mesma região administrativa.

A família e as demandas trazidas também guardavam relação com o território. Isto é, nas regiões administrativas que, ao que parece, contam com mais recursos institucionais e comunitários, a forma como os problemas se apresentam têm percursos mais claramente percorridos pelas famílias.

Ainda que a SMDS organize a distribuição de seus serviços com base na vigilância social, os mesmos encontram-se comprometidos por redução de profissionais em licenças médica, pelas diferentes formas de acesso para se articular no território, tanto no que se refere a violência como a acessibilidade.

Na perspectiva da implementação dos serviços, a intersetorialidade torna-se necessária para constituir uma nova concepção no processo de planejamento, execução e avaliação, exigindo uma mudança cultural que está para além de regulações e de vontade política dos gestores e envolve reconhecer o interesse próprio de cada uma das políticas e, ao mesmo tempo, construir o interesse comum, enquanto política pública, com gestão eficaz e construir o interesse coletivo enquanto o que vai ser efetivo para a população.

Assim, há que se trazer, também, às reflexões de Junqueira (1997) quando mesmo afirma que:

a qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A gestão intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social (JUNQUEIRA, 1997, p. 27)

5. CONSIDERAÇÕES E PROPOSIÇÕES

O presente projeto ocorreu por meio da articulação entre dois Núcleos que vem desenvolvendo com empenho seu trabalho na PUC-RIO numa parceria com a SMDS-Rio. A proposta possibilitou a aproximação que pode apontar para desdobramentos mais integrados de trabalho dentro da Universidade.

No que se refere a SMDS-Rio também apontou para um caminho positivo que tem muito por avançar: a ação de capacitação ocorrer de forma conjunta entre as coordenações de PSB e de PSE.

A dinâmica de trabalho alcançou seu objetivo de estimular a troca, a partir das quais se pôde identificar o grau de compromisso das equipes.

A relação PUC-SMDS é um fator a se destacar enquanto uma aproximação necessária e desejável na construção de um trabalho técnico e sustentável destinado à população.

A realização do trabalho revelou:

- o necessário nivelamento entre os profissionais que atuam na política de assistência social, o que deve fazer parte de uma agenda permanente. A defesa do nivelamento não está aqui restrita a informação, ou está apontando para um desconhecimento do profissional, mas sim para o reconhecimento de que as demandas no dia a dia, por vezes, “sufocam” a possibilidade de leituras, mais aprofundadas e a troca, tão necessária no trabalho social.
- a ação intersetorial reconhecidamente muito comprometida por um processo cultural, precisa ser enfrentada. Nesse sentido, há necessidade de se pensar em nivelamentos integrados, ou seja, do mesmo modo que o diálogo deve ser provocado para dentro da assistência social, deve também o ser junto as demais políticas, pois há especificidades em cada uma das mesmas e é necessário ter suas dinâmicas apropriadas por todos os profissionais, possibilitando a ação integral e integrada das políticas públicas, consequentemente, potencializando resultados.

No início as reflexões cuidaram de fundamentar os parâmetros do dever de Estado, com foco na Seguridade Social e no necessário zelo para que essa política se consolide como política pública, rompendo com todo o histórico que a colocou na condição de não-política. Atualmente, identifica-se encaminhamentos preocupantes pelo potencial ameaçador de retrocessos. Capacitar, estimular ações intersetoriais, fortalecer os espaços de participação e replicar junto à população reflexões que reforcem sua condição de cidadão de direitos a serviços e benefícios de todas as políticas públicas é um caminho facilitador da intersetorialidade e da garantia de nenhum direito a menos.

REFERÊNCIAS

- [1] Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>.
- [2] Brasil, MDS. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, publicada em 15 de outubro de 2004.
- [3] Brasil, Presidência da República. Lei Orgânica de Assistência Social, nº. 8.742. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF de 7 de dezembro de 1993.
- [4] Brasil, Presidência da República. Lei 12. 435 de 7 de julho de 2011. Altera a Lei 8.742/93. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF em 7 de julho de 2011.
- [5] Junqueira, Luciano. Descentralização e Intersetorialidade: a construção de um novo modelo de gestão municipal. Revista de Administração Pública, 1997.
- [6] Santos, Milton. A natureza do espaço. São Paulo: EDUSP, 2002.
- [7] Tenório, Fernando G. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. In: RAP Rio de Janeiro, 32 (5), 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7754/6346>

Capítulo 3

A DEMOCRACIA A PARTIR DE POSICIONAMENTOS ANTAGÔNICOS.

Ane Bárbara Voidelo

Isabela Martins Nadal

Adrielle Andréia Inácio

Resumo: O Presente artigo tem como objetivo realizar alguns apontamentos sobre a categoria democracia, compreendendo que existe uma distinção entre os objetivos de democracias sob hegemonia burguesa, que é oposto as direções para construção de processos democráticos para uma nova sociabilidade. O texto perpassa questões sobre a democracia na perspectiva do autor Norberto Bobbio e o debate sobre a democracia em Gramsci

Palavras-chave: Democracia; hegemonia burguesa; nova sociabilidade.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho se justifica no sentido de elucidar algumas questões sobre a categoria democracia, compreendendo que existe uma distinção entre os objetivos neoliberais para a democracia num contexto de democracias sob hegemonia burguesa, aliás hegemonia em permanente disputa por parte dos trabalhadores.

Portanto, a temática proposta necessita de aprofundamento, desenvolvimento das suas possibilidades, sobre a democracia participativa e apontar direções estratégicas para as diversas profissões/profissionais que possuem projetos societários de transformação social convergentes e pretendem ocupar espaços políticos nos conselhos de direitos e conselhos participativos.

Para tanto, torna-se necessário a desmistificação do conceito de democracia participativa para os autores liberais e neoliberais e o conceito de processos democráticos para construção de uma nova sociabilidade a partir de uma perspectiva marxista.

2. A CATEGORIA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA PERSPECTIVA DE NORBERTO BOBBIO.

Para um conjunto de autores clássicos da democracia sob hegemonia burguesa e liberal, esta categoria é um debate que pressupõem algumas questões que transitam sobre a capacidade de um povo governar, ou seja, a possibilidade dos trabalhadores, cidadãos comuns participarem das decisões do governo.

Para analisar esta definição é necessário refletir sobre um ideal de participação para o sistema capitalista numa perspectiva neoliberal, bem como um ideal de democracia que se encaixe neste modelo.

Para Bobbio (2011), a democracia foi a melhor forma de governo que os homens já criaram, e que por isso mesmo ela era a mais difícil de realizar, visto que o seu objetivo era bastante complexo: o de conciliar o ideal de liberdade, com o ideal de igualdade. A ênfase na necessidade de se implementar na prática os princípios democráticos permeia toda a obra do autor, onde ele reforça que mesmo o regime democrático mais distante do ideal jamais pode ser comparado com um regime autocrático ou totalitário.

De acordo com Bobbio, é inerente a qualquer regime democrático a instituição de normas e leis que regulem o “jogo” das disputas políticas. Com o advento do Estado moderno e, conseqüentemente, a ascensão da democracia representativa, passou-se a estabelecer previamente em constituições um conjunto de regras que tratassem da forma de como o poder político seria disputado e exercido em um dado país. Na visão do autor, a existência de tais regras caracteriza um regime como “democrático”, visto que num estado “autocrático”, o poder nunca está em disputa, e o povo jamais é chamado para tomar alguma decisão. Nesta perspectiva, as “regras do jogo” valem como condição da democracia. O principal requisito para se classificar um regime de “democrático”, é justamente a adoção por parte deste ao referido conjunto de regras que regulam antecipadamente em Lei, quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos.

Nesse sentido, Bobbio enumerou algumas regras que ele classificou como “procedimentos universais”, ou seja, são normas que podem ser encontradas em qualquer regime chamado de democrático. Vejamos cada uma delas:

1. Todos os cidadãos que alcançaram a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica e sexo, devem desfrutar dos direitos políticos, ou seja, todos têm o direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a exprima por eles;
2. O voto de todos os cidadãos deve ter o mesmo peso;
3. Todas as pessoas que desfrutam de direitos políticos devem ser livres para poder votar de acordo com sua própria opinião, formada com a maior liberdade possível por meio de uma concorrência livre entre grupos políticos organizados competindo entre si;
4. Devem ser livres também no sentido de ter condições de escolher entre soluções diferentes, ou seja, entre partidos que têm programas diferentes e alternativos;
5. Seja por eleições, seja por decisão coletiva, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de considerar o candidato eleito ou considerar válida a decisão obtida pelo maior número de votos;
6. Nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições.

Se essas seis regras forem aplicadas na vida política de uma coletividade, esta pode ser classificada de

democrática, mas, neste momento, cabe uma importante observação: para Bobbio, nenhum regime político na história jamais seguiu completamente o conteúdo de todas essas regras. Com isso, ele nos diz que podemos constatar apenas graus diferentes de aproximação do modelo ideal, por isso é lícito falar de regimes mais ou menos democráticos. (BOBBIO, 2011).

Confrontando a todo instante “regime autocrático” e “regime democrático”, o autor coloca que mesmo a democracia mais distante do modelo ideal (o total cumprimento das regras) não pode ser confundida com um estado autocrático, onde em nenhum momento as decisões políticas passam pela maioria da população ou por seus representantes. A democracia, que é uma forma de governo fundamentada na soberania popular, é um processo em constante aperfeiçoamento, daí a necessidade de se estabelecer critérios para definir o exercício do poder político; para isso, cabe aos regimes democráticos aperfeiçoarem o seu método na defesa das “regras do jogo”.

A partir destas considerações é possível compreender que o processo de construção democrática enfrenta um dilema cujas raízes estão na existência de dois processos distintos, ligados a duas perspectivas políticas distintas; de um lado, um projeto político que busca um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão que está relacionado com as questões, políticas públicas e a luta fundamental a ser travada pelos trabalhadores no capitalismo contemporâneo pela conquista da hegemonia, que será abordado em seguida. E de outro que está atrelado a uma perspectiva neoliberal da democracia, onde a presença do cidadão não é desejada nos espaços públicos, salvo nos momentos de manipulação e legitimação de um grupo com interesses de manutenção da ordem capitalista.

É incontestável o peso da cultura e da ideologia na sustentação da ordem social, mas não se pode negar, ainda hoje, o papel determinante da violência e da coerção na manutenção e na reprodução do sistema capitalista. Ao contrário do que revela os teóricos da democracia sobre a hegemonia burguesa, a hegemonia popular sobre o conjunto da sociedade implicaria uma extensa utilização dos aparelhos públicos e privados de hegemonia, sendo assim, a batalha pela hegemonia é condição prévia e necessária, nunca suficiente, na luta por outra sociabilidade democrática.

3. GRAMSCI E A CONSTRUÇÃO DO SOCIALISMO COMO AVANÇO DEMOCRÁTICO.

Através da perspectiva Gramsciana é possível a construção do socialismo através da conquista da sociedade política, do aparelho estatal, em primeiro lugar, a batalha dá-se no mais das vezes no plano da coerção.

Gramsci (1999) apresenta o conceito de conquista da hegemonia como forma de construção do socialismo como um avanço democrático. Para o autor a hegemonia desenvolve-se primordialmente no espaço da sociedade civil, espaço este em que as batalhas acontecem eminentemente no plano cultural e intelectual.

Hugges Portelli (1977) trata do estudo do papel e das relações entre estrutura, sociedade civil e sociedade política no seio do bloco histórico que levaram a afirmar o caráter essencial da dicotomia estrutura e sociedade civil. Essa premissa traduz-se, na prática, pela noção de hegemonia: “O nível da sociedade civil corresponde à função de ‘hegemonia’ que o grupo dirigente exerce em toda a sociedade” (p.71). Neste sistema, a classe fundamental ao nível estrutural dirige a sociedade pelo consenso, que ela obtém graças ao controle da sociedade civil; esse controle caracteriza-se, particularmente, pela difusão de sua concepção de mundo junto aos grupos sociais, tornando-se assim, senso comum, e pela constituição de um bloco histórico homogêneo, ao qual cabe a gestão da sociedade civil, Cavalcante (2001).

Também para Simionatto (2011) a concepção de hegemonia remete ao esclarecimento das relações entre infraestrutura e superestrutura, à forma como as classes sociais se relacionam e exercem as suas funções no interior do bloco histórico. Portanto para a autora falar de hegemonia significa também falar de crise de hegemonia, que se caracteriza pelo enfraquecimento da direção política e perda do consenso.

De acordo com Portelli (1977) o controle ideológico dos outros grupos tem por consequência enfraquecer o papel da sociedade política e, assim, da coerção. É nessa medida que a hegemonia é qualificada por Gramsci de democrática.

O consenso é uma forma diferente de atingir e viabilizar a direção de uma sociedade. A coexistência e integração sociedade civil e sociedade política, como Estado Ampliado, vai mostrar que Gramsci não exclui a conquista do espaço do aparelho estatal, mas é enfático ao defender que este não é um momento determinante da construção do socialismo, pelo menos não no Ocidente, Cavalcante (2001).

3.1 OCIDENTE E ORIENTE — GUERRA DE POSIÇÃO E GUERRA DE MOVIMENTO

Segundo COUTINHO (1999, p.481) Ocidente e Oriente não são explicações geográficas, ou seja, “Oriente e Ocidente não são conceitos geográficos, mas indicam diferentes tipos de formação econômico-social, em função sobretudo do peso que neles possui a sociedade civil em relação ao Estado (...)”. Esta distinção é importante porque, a partir dela, Gramsci afirma que o socialismo não pode ser construído da mesma forma nos países com uma sociedade civil forte e nos países com uma sociedade civil frágil. Nos primeiros, só a hegemonia é capaz de viabilizar o socialismo, porque a sociedade política tem poder político e social insignificante em relação ao da sociedade civil, o que faz com que só haja transformação verdadeira se o verdadeiro locus do poder, a sociedade civil, for alcançado. Nos países onde a sociedade civil é mais frágil, o aparelho estatal é mais importante estrategicamente, Cavalcante (2001).

Para Coutinho (1999) as estratégias para o Ocidente, guerra de posição seria a ocupação estratégica e gradual dos espaços; para o Oriente, guerra de movimento, tomar de assalto o poder.

Nas formações orientais, a predominância do Estado-coerção impõe à luta de classes uma estratégia de ataque frontal, uma “guerra de movimento” ou “de manobra”, voltada diretamente para a conquista e conservação do Estado em sentido restrito; no Ocidente, ao contrário, as batalhas devem ser travadas inicialmente no âmbito da sociedade civil, visando à conquista de posições e de espaços (“guerra de posição”), da direção político-ideológica e do consenso dos setores majoritários da população, como condição para o acesso ao poder de Estado e sua posterior conservação. (COUTINHO: 1999; 147.)

A guerra de posição é uma necessidade para a modernidade ocidental. A sociedade para a qual Gramsci escreve é muito diferente da sociedade que Marx analisou do ponto de vista da organização social e, em especial, da organização operária. Além disso, nestas sociedades, só a guerra de posição traz uma conquista definitiva, Silva (2011).

(...) A guerra de posição exige enormes sacrifícios de massas imensas da população; por isso é necessária uma concentração inaudita de hegemonia e, portanto, uma forma de governo mais “intervencionista”, que mais abertamente tome a ofensiva contra os opositores e organize permanentemente a “impossibilidade” de desagregação interna: controles de todo tipo, políticos, administrativos, etc., reforço das “posições” hegemônicas do grupo dominante, etc. Tudo isto indica que se entrou numa fase culminante da situação política-histórica, porque na política a “guerra de posição”, uma vez vencida, é definitivamente decisiva. (GRAMSCI: 1999; p255.)

O Estado ampliado em Gramsci, Estado e sociedade civil são conceituados diferentemente do que são em Marx. Marx trabalha com um Estado que é principalmente coerção, força mantenedora da estrutura econômica capitalista, e identifica a sociedade civil como infraestrutura econômica. Gramsci define que a gênese do Estado reside na divisão da sociedade em classes, razão porque ele só existe quando e enquanto existir essa divisão (que decorre, por sua vez, das relações sociais de produção); e a função do Estado é precisamente a de conservar e reproduzir tal divisão, garantindo assim que os interesses comuns de uma classe particular se imponham como o interesse geral da sociedade, Coutinho (1999).

Gramsci (1999) traz uma grande inovação: vem dizer que, na verdade, o Estado não é apenas coerção; que, ao contrário, é reunião do aparelho estatal coercitivo com a sociedade civil, aqui não mais identificada à estrutura econômica, mas ligada ao momento superestrutural, composta pelo que o autor chama de “aparelhos privados de hegemonia”.

Carlos Nelson Coutinho destaca que Marx, quando aborda questões sobre o Estado e a sociedade civil está plenamente de acordo com a sociedade em que vivia. O Estado que Marx conheceu era exatamente um Estado opressor, cuja principal função era manter os cidadãos sob controle por meio da força; em seu tempo, a participação popular na vida política era reduzida e marginal, o que dificulta qualquer compreensão aproximada à que Gramsci trará décadas depois (COUTINHO: 1999; 125.)

Para Gramsci, o aparelho estatal já evoluiu muito, e a participação popular na vida política cresceu vertiginosamente desde a época de Marx, um dos indícios é o surgimento dos partidos de massa, os grandes sindicatos. A sociedade civil torna-se, então, na teoria de Gramsci, extremamente importante. É, de fato, o elemento crucial de sua estratégia de construção do socialismo, dado que é a base material da hegemonia.

A teoria do Estado de Gramsci reconhece um Estado Ampliado, que abrange o que tradicionalmente se

entende por Estado, o aparelho estatal em si, que também é referido por sociedade política e sociedade civil.

O Estado em sentido amplo, com novas determinações, comporta duas esferas principais: a sociedade política, que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial- militar; e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização da cultura, etc. (COUTINHO: 1999; 127.)

De acordo com Coutinho, a grande inovação de Gramsci consiste em ter dotado a hegemonia de uma base material própria: “Gramsci registra aqui o fato novo de que a esfera ideológica, nas sociedades capitalistas avançadas, mais complexas, ganhou uma autonomia material e não só funcional em relação ao Estado em sentido restrito” (COUTINHO: 1999; 129).

Para Simionatto (2011) quando Gramsci fala de hegemonia como direção intelectual e moral, refere-se a direção no campo das idéias e da cultura, manifestando a capacidade de conquistar o consenso e de formar uma base social.

O Estado gramsciano reúne exatamente as duas esferas que devem ser dominadas pelo proletariado para implementação do socialismo: direção/hegemonia e a dominação/coerção. Uma classe que controle a sociedade política sem ser hegemônica dificilmente conseguirá manter-se por muito tempo, a não ser que efetivamente consiga utilizar o aparelho estatal de forma eficaz para espalhar sua ideologia e conquistar a hegemonia. Por isso, também, que Gramsci diz que é possível ser classe dirigente sem ser dominante, e que esse é um importante passo para se alcançar a sociedade política; ao passo que ser classe dominante e não ser classe dirigente, ou seja, controlar o aparelho estatal e não ser hegemônico, é conduzir uma ditadura, Silva (2011).

Para Nogueira (1998) as pressões exercidas pela sociedade civil junto ao Estado em um contexto de mudanças estruturais significativas, têm imposto às agendas governamentais novas demandas políticas em torno da valorização e incorporação de elementos da democracia participativa às administrações públicas. Uma das tentativas de responder a esses anseios tem se dado com a formação do que ele denomina de gestão participativa, que deve ter como orientação alguns componentes fundamentais, dentre eles:

- a) Estabelecer uma nova relação entre governantes e governados, a partir de uma relação mais interativa, superando conflitos, facilitando a construção de modalidades novas e superiores de abertura do Estado à sociedade;
- b) A admissão de um maior e efetivo controle social, ou seja, de controle do governo pela sociedade por um cidadão ativo;
- c) A construção de mecanismos de descentralização das ações governamentais e a fomentação de parcerias, dentro e fora do Estado, isto é, entre organizações públicas e entre estas e a sociedade civil, o que exige um forte controle público sobre as prestações de serviços, sejam elas operacionalizadas pelo Estado ou pela iniciativa privada;
- d) A apreensão não é somente com resultados e números, mas sim para além do formal e do burocrático: busca ter iniciativa e criatividade para obter resultados efetivos, ou seja, resultados que não se limitem ao administrativo e que estejam, portanto, abertos à transformação social;
- e) A apreensão se dá entre capacidade técnica e política a partir de uma reforma administrativa diferenciada.
- f) Direciona-se por critérios administrativos inteligentes de flexibilidade, eficiência e agilidade, procurando sempre dinamizar, democratizar e domesticar a burocracia, pois se o aparato público abre-se para a participação, mas não se desburocratiza, a participação não se completa;
- g) Implementa diferentes formas de tomar decisões e de gerenciamento público, a partir de um planejamento de novo tipo, pois o planejamento precisa romper com sua tradição normativa e tecnocrática e assumir-se enquanto planejamento estratégico, democrático e dinâmico;
- h) Reúne à participação a um processo de capacitação técnica e intelectual dos funcionários e gestores públicos, aliando, com isso, especialização técnica com protagonismo ético-político.

Esses pilares da gestão participativa não se realizam de maneira pacífica e linear, muito pelo contrário, encontram um conjunto de dificuldades e obstáculos, que são resumidos pelo autor:

1. Ausência de uma cultura democrática e participativa em muitas comunidades onde são promovidas as ações da gestão participativa;
2. Fragilidade de iniciativas e projetos em torno da promoção de uma “educação para cidadania”;
3. Decisões e orientações governamentais que não são objetivas e devidamente comunicadas à população, fazendo com que a participação se torne muito mais um mecanismo de legitimação do que de decisão;
4. Manobras e ações de deslegitimação das iniciativas participativas por parte de sujeitos que divergem ou se sentem incomodados com os processos construídos pela gestão democrática;
5. As dificuldades em se garantir as condições materiais básicas para que a população possa participar dos espaços e instâncias participativas, como assembleias e reuniões;
6. Irregularidade no envolvimento das pessoas durante todo o processo participativo, que geralmente é demorado. Ou mesmo, o esvaziamento e a pouca representatividade dos fóruns, deslegitimando muitas vezes as deliberações.

Nogueira (1998) afirmar que as propostas participativas geralmente “tem uma forte carga retórica e, muitas vezes, é vivida mais como ‘desejo’ que como proposta efetiva a ser, de fato, realizada” (p.40). Ao mesmo tempo, as dificuldades apresentadas “são contrabalançadas pelos efeitos extremamente positivos que podem ser associados à gestão participativa” (p. 41).

Gramsci aponta caminhos no processo de construção de ordem socialista muito diferente do que se viu implementado na realidade, é uma concepção que propõe um processo democrático e pluralista, adequado à realidade dos países com sociedade civil forte e participativa, para a construção de uma sociedade efetivamente democrática, pluralista e justa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desse trabalho foi buscado descrever a democracia a partir de dois posicionamentos antagônicos: o primeiro relacionado a democracia numa perspectiva neoliberal que possuem um conjunto de limites e contradições teórico-práticas e por segundo a direção gramsciana de construção dos processos democráticos que apontam para uma democracia socialista.

Porém, as diferenças demonstradas sobre a concepção e diretrizes da democracia participativa neoliberal desenvolvidas no trabalho não representam uma negação ou secundarização das lutas democráticas no processo de construção de uma nova hegemonia, muito pelo contrário. Se fosse feito isso, este trabalho alinharia a posições conservadoras (liberal/minimalista), pós-modernas (acomodada/fatalista) ou esquerdistas (maximalista/simplista), já que no continente latino-americano, desde as primeiras experiências democráticas se pode contabilizar a presença e luta da esquerda: pelo reconhecimento dos direitos sociais dos trabalhadores, pela expansão dos direitos políticos e sociais dentro de regimes de democracia liberal, resistindo às ditaduras de diferentes tipos, lutando por transições a novas formas democráticas, buscando imprimir um conteúdo social às democracias políticas ou até na busca de regimes democráticos e populares de ruptura com o capitalismo. (SADER, 2001, p. 118).

[...] a luta pela democracia política se mostra como incontornável para o proletariado e para as classes e camadas subalternas, não há outro caminho para forjar o processo de construção da sua hegemonia [...]. A exigência que se põe às classes subalternas, portanto, é dupla: forçar pela prática do mais amplo jogo democrático e pela generalização e universalização da democracia e, ao mesmo tempo, deslocar a legitimação da ordem burguesa no próprio marco do ordenamento capitalista – mesmo que a construção da sua hegemonia torna-se visceralmente problemática. (NETTO, 1990, p. 124-125).

Os profissionais de todas as áreas que lutam por um projeto societário comum não devem ignorar a democracia política liberal:

[...] considerando-a como uma mera fachada, cuja substituição pelo fascismo ou por uma ditadura militar é uma questão indiferente para os socialistas. “[...] O valor da democracia política na ordem do capital reside nas possibilidades abertas para os trabalhadores e camadas populares, melhor se organizarem

politicamente e combaterem a hegemonia cultural e ideológica da burguesia” (TOLEDO, 2012 p.28).

Para tanto, torna-se necessário construir estratégias profissionais com horizontes para projetos societários convergentes à transformação social. Segundo Rosa Luxemburgo (2003), é inteiramente impossível imaginar que uma transformação tão formidável como é a passagem da sociedade capitalista à sociedade socialista, se realize de uma vez só, por meio de um golpe feliz do proletariado [...]. A transformação socialista pressupõe uma luta demorada e persistente (p. 104-105).

A Luta demorada que começa desde agora, a partir das ações e formulações desenvolvidas pelas classes subalternas e seus intelectuais orgânicos orientadas pela estratégia da guerra de posição em termos gramscianos. Na tradição marxista existe uma relevante produção bibliográfica em torno da relação entre democracia e socialismo, desde os clássicos a autores contemporâneos que podem elucidar o debate e dar elementos para o desenvolvimento de estratégias para ocupação dos espaços democráticos e para o embate feito pelos profissionais de diversas áreas que congregam o mesmo projeto societário.

REFERÊNCIAS

- [1] Bobbio, Norberto. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.
- [2] cavalcante. Lia de Freitas. Gramsci: Socialismo e Democracia. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos. Periódicos UFSC. V.22 nº 42. (2001) Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15392>. Acesso em 03/08/15.
- [3] Coutinho, C. N. Gramsci, um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- [4] Gramsci, A. Cadernos do cárcere: introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999a.
- [5] Luxemburgo, Rosa. Reforma ou revolução? São Paulo: Expressão Popular, 2003.
- [6] Netto. A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, 2012
- a. . José Paulo. Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.
- [7] Nogueira. M.A. Os anos 30 e a nova forma do Estado. In. As possibilidades da política.
- [8] São Paulo: Paz e Terra, 1998
- [9] Portelli, H. Gramsci e o Bloco Histórico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- [10] Sader, Emir. O poder, cadê o poder? Ensaios para uma nova esquerda. São Paulo: Boitempo, 2001.
- [11] Silva . Pedro Claesen Dutra. Gramsci e a crítica à democracia participativa. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2011.
- [12] Simionatto, Ivete. Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. Florianópolis-São Paulo: Cortez-UFSC, 2011.
- [13] Toledo, Caio Navarro de. A modernidade democrática da esquerda: adeus à revolução? Crítica Marxista, São Paulo, Brasiliense, v.1, n.1, 1994, p.27-38

Capítulo 4

TRABALHO COM FAMÍLIAS NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF): UMA QUESTÃO DE HABITUS⁶

*Chris Giselle Pegas Pereira da Silva
Antonio Carlos de Oliveira*

Resumo: O presente trabalho visa mostrar uma reflexão sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF e sua interlocução com a Política Nacional de Assistência Social na contribuição para a superação das situações de vulnerabilidade dos usuários atendidos pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). O trabalho com famílias requer o conhecimento de seus costumes, sua história, seu território, seu habitus que na concepção de Bourdieu tende a orientar a ação à medida que é produto das relações sociais, assegurando a reprodução dessas relações. As questões que perpassam pelo trabalho do PAIF influenciam diretamente no exercício do Serviço Social no CRAS e possibilitam destacar a importância da atuação profissional.

Palavras-chave: Política Nacional de Assistência Social, PAIF, trabalho social com famílias, habitus

⁶ Trabalho final da disciplina “Relações de poder em Pierre Bourdieu”, do Curso de Doutorado em Serviço Social da PUC-Rio, ministrada pelo professor Antonio Carlos de Oliveira.

1. INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada pela resolução nº145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS e se propõe a materializar as diretrizes preconizadas pela Lei Orgânica de Assistência Social e dos princípios inseridos na Constituição Federal de 1988 que destaca a assistência social como uma política social e um direito de cidadania.

A PNAS indica a Assistência Social como Proteção Básica não contributiva que se apresenta em dois níveis: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Os serviços da Proteção Social Básica devem ser oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que atuam com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sociofamiliar. Nesse sentido, é responsável pela oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF (Brasil, 2004). O PAIF é realizado através do trabalho social com as famílias e tem a finalidade, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), “de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir com a melhoria de sua qualidade de vida”. Obrigatoriamente o assistente social compõe a equipe de referência da Proteção Social Básica (Brasil, 2006) e, portanto, deve trabalhar no desenvolvimento do PAIF. No SUAS, os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social tem por base o território, de acordo com sua complexidade, respeitada a diversidade regional e local.

Considerando a Proteção Social Básica e Especial, se constitui como público usuário da Política Nacional de Assistência Social:

cidadãos e grupos que se encontram em situações de *vulnerabilidade e riscos*, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; *inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal*; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (Brasil, 2004:31).

A Proteção Social Especial deve ofertar atenções na ocorrência de *situações de risco pessoal e social* por ocorrência de negligência, abandono, ameaças, maus tratos, violência física/psicológica/sexual, discriminações sociais e restrições à plena vida com autonomia e exercício de capacidades, prestando atendimento prioritário a crianças, adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual; vítimas de violência doméstica (violência física, psicológica, sexual, negligência); e suas famílias. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, como integrante do Sistema Único de Assistência Social, deve se constituir como polo de referência, coordenador e articulador da Proteção Social Especial de Média Complexidade, sendo responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados de assistência social a indivíduos e famílias com seus direitos violados, mas sem rompimento de vínculos. Já a Proteção Social Básica cujos serviços são ofertados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) tem como objetivos:

prevenir *situações de risco* através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em *situação de vulnerabilidade social* decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (Brasil, 2004:31).

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que oferece serviços socioassistenciais de caráter protetivo, preventivo e proativo a fim de fortalecer os vínculos familiares e comunitários e ampliando o acesso dos usuários aos direitos de cidadania. O CRAS é a única unidade de proteção básica que oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF que tem por objetivo o fortalecimento dos vínculos, a democratização dos direitos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos usuários.

Diante do exposto, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, um dos principais programas desenvolvidos pelo CRAS e preconizados na Política Nacional de Assistência Social, visa contribuir com o

fortalecimento e a materialização da assistência social enquanto uma política social que tem como princípios a matricialidade sociofamiliar, descentralização e territorialização.

2.POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR, DESCENTRALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS visa incorporar as demandas presentes na sociedade no que se refere à responsabilidade política na busca pela efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

A PNAS refere-se à importância da “matricialidade sociofamiliar”, ou seja, a centralidade da família⁷ como núcleo fundamental para efetividade dos serviços oferecidos. Além disso, a rede socioassistencial deve estar voltada para atender às necessidades da família.

A família tem grande importância no contexto da vida social como está também explícito no artigo 226 da Constituição Federal do Brasil quando estabelece que a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” e o artigo 16, da Declaração dos Direitos Humanos, indica a família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade.

As transformações ocorridas na sociedade contemporânea, relacionadas à ordem econômica, à reestruturação produtiva, às questões relacionadas à reprodução humana, à mudança de valores e hábitos propiciaram alterações na organização das famílias. Dentre essas mudanças pode-se observar uma variedade de arranjos familiares (Oliveira e Miotto, 2019). Apesar disso, Oliveira (2011) afirma que:

Um modelo de família cuja hegemonia numérica tem conhecido expressivo decréscimo, face à crescente diversidade de arranjos experimentados e observados no cotidiano da sociedade brasileira, permanece no imaginário social como referência quase absoluta de ideal, mantendo sua hegemonia simbólica. Em vista disso, reafirmamos nossa convicção de que a família brasileira persiste sendo perpassada pelo modelo de família nuclear burguesa, caracterizada por desigualdades nas relações de gênero e geração, em que os lugares do masculino e do feminino e de adultos e crianças ainda resistem à produção de rupturas de tal ordem que se possa aproximar da equidade (Oliveira, 2011:59).

Nessa perspectiva, Miotto (2004) indica que:

há a existência de um consenso sobre a diversidade de arranjos familiares, sobre o caráter temporário dos vínculos conjugais e sobre questões ligadas à reprodução humana e liberalização dos costumes, mas que apesar das mudanças na estrutura da família, a expectativa relacionada às suas tarefas e obrigações continua preservada. Espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independente do lugar em que estão localizadas na estratificação social calcada em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e, principalmente, materno (Miotto, 2004: 53).

Oliveira (2012), tendo por referência a coexistência do “novo” e do “antigo” lugar social de pais, mães e filhos nas relações cotidianas da contemporaneidade – como expressão do capital cultural (Oliveira, 2017) brasileiro acerca das relações familiares – considera que tais questões venham a exercer influência sobre a compreensão dos profissionais que trabalham diretamente nas intervenções referentes à dinâmica intrafamiliar. A posição relativa no campo – forma como Bourdieu (Oliveira, 2011) se refere aos espaços sociais demarcados por papéis – se torna importante para o estabelecimento das relações intrafamiliares, tanto no exercício da conjugalidade como no da parentalidade. O campo estrutura o habitus, segundo Bourdieu e Wacquant (1992 apud Oliveira, 2011):

A relação entre o *habitus* e o campo é primeiro uma relação de condicionamento: o campo estrutura o *habitus* que é produto da incorporação da necessidade imanente deste campo ou de um conjunto de campos mais ou menos concordantes – as discordâncias podem estar no princípio do *habitus*

7 A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos ou de solidariedade onde há compartilhamento de renda e/ou dependência econômica cuja sobrevivência e reprodução social indicam obrigações recíprocas.

divididas, até despedaçadas. Mas é também uma relação de conhecimento ou de construção cognitiva: o *habitus* contribui para constituir o campo como mundo significante, dotado de sentido e de valor no qual vale a pena investir sua energia (Bourdieu e Wacquant, 1992, p. 102/3 apud Oliveira, 2011:116).

No campo da assistência social, o artigo 6º, da Lei Orgânica da Assistência Social LOAS (1993), dispõe que “as ações são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área.” O princípio da descentralização contribui para a participação dos cidadãos nas deliberações sobre essa política através de um papel ativo na reestruturação, uma vez que a descentralização efetiva estabelece transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações do território na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução e monitoramento dos programas.

Menicucci (2002) afirma que “o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território”. Ou seja, trata-se de identificar os problemas concretos, suas estratégias e as soluções, a partir de recortes territoriais que indiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e melhorar as condições de vida da população (Brasil, 2004).

Considerando a alta densidade populacional do país e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se ineficiente frente às questões de uma realidade marcada pela alta desigualdade social, sendo necessário agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial (PNAS, 2004). O território, o conjunto de relações, condições, a forma de viver daquela população, contribui para a construção do sujeito social e seu *habitus*. Segundo, Ortiz (1997), o *habitus* tende a orientar a ação à medida que é produto das relações sociais, assegurando a reprodução dessas relações que o engendram. Nas palavras de Bourdieu:

É sua posição presente e passada na estrutura social que os indivíduos entendidos como pessoas físicas, transportam com eles, em todo tempo e lugar, sob forma de *habitus*. Os indivíduos “vestem” os *habitus* como hábitos, assim como o hábito faz o monge, isto é, faz a pessoa social, com todas as disposições que são, ao mesmo tempo, marcas da posição social e, portanto, da distância social entre as posições objetivas, entre pessoas sociais conjuntamente aproximadas (...) (Bourdieu, 1983a:75)

O contexto familiar e de amigos no território propicia construção de *habitus* semelhantes daquela população. Segundo Preuss (1997:70), “pessoas de um mesmo grupo, dotadas de *habitus* semelhantes, a compreensão pode se dar tacitamente. Entretanto, com *habitus* diferentes surge a possibilidade do acidente, da colisão, do conflito”.

Habitus, de acordo com Bourdieu, é “constructum” que visa superar o determinismo das explicações objetivistas sem se inserir no subjetivismo voluntarista, consistindo na possibilidade da construção do indivíduo biológico em pessoa social através da interrelação com as estruturas sociais (Preuss, 1997). Nas palavras de Bourdieu, o *habitus* no livro *Equisse d'une théorie de la pratique* (1972):

Sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionarem como estruturas estruturantes, isto é, como princípio que gera e estrutura as práticas e as representações que podem ser objetivamente “regulamentadas” e “reguladas” sem que por isso sejam o produto de obediência a regras, objetivamente adaptadas a um fim, sem que se tenha a necessidade de projeção consciente deste fim ou do domínio das operações para atingi-lo, mas sendo, ao mesmo tempo, coletivamente orquestradas sem serem o produto da ação organizadora de um maestro ((Bourdieu, 1972 apud Preuss, 1997).

Para Bourdieu, o *habitus* preenche o espaço da relação indivíduo/sociedade e define formas que possibilitam o indivíduo a se orientar em relação às suas condições de existência e se estabelece como uma matriz de percepções, avaliações e de ações. O *habitus* interiorizado por cada indivíduo na

socialização primária partilha com seu grupo um código comum e como ser biológico adquire *habitus* desse grupo, criando uma identidade das condições de existência. A postura, a forma de andar e olhar, os gestos são traços marcantes do indivíduo e do seu grupo, representando o processo de “socializar” a fisiologia uma vez que a confere uma dimensão simbólica (Preuss, 1997).

Se todas as sociedades (...) atribuem tanto valor aos detalhes mais insignificantes da aparência, da postura, do talhe, dos modos corporais e verbais é porque, ao tratar do corpo como memória, lhe confiam, de forma abreviada e prática, isto é, memotécnica, os princípios fundamentais do arbitrário cultural (Bourdieu, 1972, apud Preuss, 1997:67).

O *habitus* na sua relação com a construção simbólica da realidade está relacionado com o início do processo de socialização e se estabelece como social e individual, referindo-se a um grupo ou uma classe, mas também ao individual. Segundo Ortiz (1997), a análise de Bourdieu tende a indicar a relevância de se estudar o modo de estruturação do *habitus* através dos processos de socialização enquanto modo que se desenvolve ao longo de uma série de *habitus* distintos. As estruturas de um *habitus* anterior iniciam o processo de estruturação de novos *habitus*.

Oliveira (2011), através dos estudos do pensamento de Bourdieu (1982), mostra que as práticas sociais inseridas no processo de socialização concorrem para manifestar nos agentes valores como referenciais que promoverão, prioritariamente, a construção de subjetividades estabelecidas na proposição do conceito de *habitus*:

(...) o *habitus* toma a forma de um conjunto de relações históricas “depositadas” no seio de corpos individuais sob a forma de esquemas mentais e corporais de percepção, de apreciação e de ação (Bourdieu e Wacquant, 1992, apud Oliveira, 2011:117).

Nesse sentido, pensar a Política Nacional de Assistência Social a partir do território exige um exercício de compreensão da história, do *habitus*, do cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território por parte dos assistentes sociais que estão inseridos no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e trabalham diretamente com essa população.

3.SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF): O SERVIÇO SOCIAL EM AÇÃO

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF consiste no trabalho social com famílias em prol da promoção de suas potencialidades e identificando as necessidades e vulnerabilidades vivenciadas. Esse programa é desenvolvido por assistentes sociais e outros profissionais no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Cada CRAS deve ter quatro assistentes sociais de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH/SUAS (2006).

Os usuários do PAIF são famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou não acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos sociais e de pertencimento ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social no território de abrangência do CRAS. Dentre os objetivos do programa, destacam-se: o fortalecimento da função protetiva da família; a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; a promoção do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; e o apoio a famílias com indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares, contribuindo assim para o protagonismo e autonomia dos usuários e a superação das vulnerabilidades (Brasil, 2009). A transformação social corresponde a uma possível mudança de *habitus*. A possibilidade de mudanças no *habitus* para vivenciar novas situações é assinalada por Bourdieu (1983, apud Preuss, 1997:249):

Princípio de uma autonomia real em relação às determinações imediatas da “situação”, o *habitus* não é por isto uma espécie de essência a-histórica, cuja existência seria o seu desenvolvimento, enfim destino definido uma vez por todas. Os ajustamentos que são incessantemente impostos pelas necessidades de adaptação às situações novas e imprevistas podem determinar transformações duráveis do *habitus*, mas dentro de certos limites: entre outras razões porque o *habitus* define a percepção da situação que o determina (1983, apud Preuss, 1997:249).

Embora o campo da assistência seja um direito radical de sobrevivência, quando voltada sobre si mesmo torna-se assistencialista, pois além de não resolver a carência material, cultiva a pobreza política à medida que prende o pobre a esquemas de marginalização insuperável e considera o público alvo como pessoas necessitadas de caridade pública. Como alternativa é importante “reinventar a emancipação social” (Santos, 2002), onde a política social se efetive no sentido de romper com a ideia que a assistência é um campo precário. A política social deve ser estratégica objetivando a emancipação da população e a “qualidade política” (Demo, 2003). Nesse sentido, o CRAS tem um papel importante para contribuir com a mudança de *habitus* da cultura assistencialista para uma cultura democrática de fortalecimento da política pública.

O trabalho do assistente social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF com famílias requer uma escuta qualificada e cuidadosa, buscando entender as reais demandas dos usuários e as características do território a fim de identificar os pontos de vulnerabilidade, mas também a existência de recursos disponíveis. Cada território é permeado por suas especificidades históricas, culturais e sociais e por isso é necessário um estudo mais aprofundado de suas características para efetivar a atuação profissional. Segundo Bourdieu (2007:164) *“as condições diferentes de existência produzem habitus diferentes, sistemas de esquemas geradores suscetíveis de serem aplicados, por simples transferência as mais diferentes áreas da prática”*.

A família constrói sua própria história em que expressa a explicação da realidade vivida, com base nos elementos objetivos e subjetivos da cultura em que vive (Sarti, 2008). Perguntar pela afetividade que une a família é mais importante que analisar a estrutura familiar (Sawaia, 2008). As relações familiares são complexas e influenciadas por valores e interações que também se constata nas relações interinstitucionais, nas palavras de Oliveira (2011):

Na complexidade das relações familiares intervêm valores, interações e mecanismos que conformam as condições de possibilidade de distribuição e exercício de poder por cada um de seus integrantes. Essa interveniência de fatores de diversas ordens também se constata no âmbito das relações interinstitucionais [...]. Ambos os processos – intrafamiliar e interinstitucional – conhecem sobre determinações sociais e históricas para além do nível intersubjetivo dos agentes diretamente envolvidos. Em outras palavras, há condicionantes socialmente construídos que estão na base das formas como cada sujeito ou instituição decodifica a realidade e sobre ela age (Oliveira, 2011:116).

A família precisa se sentir compreendida e confortável para expor suas vulnerabilidades, seus *habitus*, seus costumes, suas necessidades, por isso o primeiro atendimento é muito relevante. Nesse momento, a família é ouvida pelo assistente social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), são apresentados os programas e serviços oferecidos e realizados os primeiros encaminhamentos e orientações. Os usuários devem ter conhecimento da sua inserção no PAIF sendo necessário explicar o programa e a importância da sua participação. O desafio, muitas vezes, está no comparecimento da família aos próximos atendimentos e reuniões propostos pelos profissionais do CRAS, por isso é importante criar estratégias para o fortalecimento de vínculos entre a instituição e a família.

A intervenção requer ações inovadoras, que contribuam com transformações na realidade a partir de uma análise crítica das relações sociais a fim de *“... transformar os espaços de trabalho em espaços efetivamente públicos, a serviço dos interesses da coletividade”* (Iamamoto, 2003: 40).

Segundo a Política Nacional de Assistência Social, a intervenção no grupo familiar requer considerar sua “singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições” (Brasil, 2004:35). Nesse sentido, o assistente social pode desenvolver um trabalho em conjunto com as famílias potencializando-as para serem proativas nas discussões da transformação de suas próprias realidades através de reflexões críticas sobre as vulnerabilidades vivenciadas e as estratégias de superação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões sobre implementação da Política Nacional de Assistência Social para proteção social estão presentes na contemporaneidade. A sociedade brasileira precisa através de seus movimentos, da inserção nos espaços públicos democráticos, lutar por um Estado, onde os direitos preconizados não só pela Lei

Orgânica da Assistência Social, mas também pela Constituição Federal, sejam inseridos no cotidiano das famílias.

O CRAS, enquanto equipamento de uma política pública, deve se distanciar do caráter assistencialista, imposto historicamente, e trazer a participação ativa de seus usuários para o centro do debate. Faz-se necessário compreender a dinâmica familiar e o contexto social em que estão inseridos os usuários a fim de garantir seus direitos. O território, o conjunto de relações, condições, a forma de viver daquela população, contribuem para a construção do sujeito social e seu *habitus* – que na concepção de Bourdieu tende a orientar a ação à medida que é produto das relações sociais, assegurando a reprodução dessas relações.

Nesse sentido, há grandes desafios para o trabalho no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) desenvolvido pelos Centros de Referência de Assistência Social para a contribuição do enfrentamento das vulnerabilidades que remetem ao entendimento de que é necessária uma maior compreensão das relações sociais e familiares a fim de visualizar as situações concretas de sobrevivência da família no território onde vive e sua inserção no mundo contemporâneo.

O trabalho do PAIF deve se pautar na escuta e nos laços de afetividade da família que pode expor sua própria história, seu *habitus*, seus costumes, seus pontos de vulnerabilidades e construir, em conjunto com os assistentes sociais, alternativas de transformação da realidade. O Serviço Social se concretiza de forma propositiva em suas diversas atividades visando estabelecer ou restabelecer com os usuários sua condição de sujeitos de direitos, configurando-se como uma importante função para a consolidação da cidadania. A atuação do CRAS no território de abrangência é de grande relevância para a garantia de direitos sociais e deve estar vinculada à participação social enquanto *habitus* na concepção de Bourdieu, rompendo com a cultura de uma política assistencialista, em prol da construção efetiva da democracia e de direitos no Brasil.

REFERÊNCIAS

- [1] Bourdieu, P. Esboço de uma Teoria da Prática. In: ORTIZ, R. (Org.). Pierre Bourdieu, São Paulo: Editora Ática, 1983a, p.46-81.
- [2] _____. Trabalhos e projetos. In: ORTIZ, R. (Org.). Pierre Bourdieu, São Paulo: Editora Ática, 1983b, p. 38-45.
- [3] _____. Gostos de classe e estilo de vida In: ORTIZ, R. (Org.). Pierre Bourdieu, São Paulo: Editora Ática, 1983c, p.82-121.
- [4] _____. A Distinção: crítica social do julgamento. Porto Alegre, Editora Zouk, 2007.
- [5] Brasil. Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.
- [6] _____. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.
- [7] _____. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.
- [8] _____. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOBRH/SUAS. Resolução CNAS n.º 269, Brasília, 2006.
- [9] _____. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742, Brasília, 1993.
- [10] CFESS. Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Brasília: CFESS, 2011.
- [11] Couto, B. R; Yazbek; M. C; Silva, M. O. S; Raichelis, R. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 3ed., 2012.
- [12] Demo, P. Pobreza da Pobreza. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.
- [13] Iamamoto, M. V. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 2003.
- [14] Menicucci, T. M. G. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. Revista Pensar BH – Política Social, Belo Horizonte, Maio-Julho/2002.
- [15] Miotto, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio familiar. In: Sales, M. A.; Matos, M. C.; Leal, M. C. (orgs). Política Social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2006.
- [16] Ortiz, R. A procura de uma sociologia da prática. In: ORTIZ, R. (Org.). Pierre Bourdieu, São Paulo: Editora Ática, 1983, p.17-37.
- [17] Oliveira, A. C.; Miotto, R.C.T. Famílias, cuidados e políticas públicas. In: O Social em Questão, Ano XXII, nº 43, Jan a Abr/2019, p. 9-22.
- [18] Oliveira, A. C. Famílias, cuidados e políticas públicas no Brasil contemporâneo. In: Revista Acervo, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 195-208, jan./jun. 2017, p. 195-208.
- [19] Oliveira, A. C. Abuso sexual intrafamiliar de crianças e a família como totalidade. O Social em Questão, Ano XV, nº 28, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

[20] Oliveira, A. C. Abuso sexual intrafamiliar de crianças e ruptura do segredo: consequências para as famílias. Tese (doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2011.

[21] Santos, B. de S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

[22] Sarti, C. A. Famílias enredadas. In: Acosta, A. R.; Vitale, M. A. F. Família: Redes, Laços e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez; PUC-SP, 2008, p. 21-36.

[23] awaia, B. B. Família e afetividade: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. In: Acosta, A. R.; Vitale, M. A. F. Família: Redes, Laços e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez; PUC-SP, 2008, p. 39-50.

S

Capítulo 5

REFLEXÕES DE UMA PRÁTICA DE DIÁLOGO – A IMPLANTAÇÃO DO GRUPO DE DIÁLOGO UNIVERSIDADE CÁRCERE E COMUNIDADE NUMA UNIDADE PRISIONAL EM MARINGÁ/PR

Franciele Holanda de Moura

Helena Maria Ramos dos Santos

Resumo: O Conselho da Comunidade acompanha o cotidiano das pessoas privadas de liberdade e observando a ausência do trabalho de reintegração social, buscou parceria entre a Universidade Estadual de Maringá para desenvolver o GDUCC, tendo por objetivo a promoção de encontros e diálogos autênticos, simétricos e transdisciplinares entre universitários, comunidade e encarcerados. Os inscritos participam de capacitação teórica e após iniciam o grupo semanal, totalizando dez encontros. Pelo diálogo o encarcerado desconstruirá a identidade padronizada do indivíduo criminoso e a comunidade resistirá contra os estereótipos permitindo identificações e divergências, entre si e o sujeito preso, sobretudo, reconhecendo e valorizando a humanidade.

Palavras chave: Diálogo; cárcere; comunidade, reintegração social

1. INTRODUÇÃO

A política criminal carcerária no Brasil vem de longe ocorrendo de forma separada das políticas públicas de inclusão ou de reintegração das pessoas privadas de liberdade.

A história do tratamento desumano, degradante, criminalizador e fossilizador no sistema carcerário brasileiro vêm de longe. Sob as concepções do Direito Penal positivista legalista, a política criminal e o Sistema Penal Brasileiro – SPB padece de políticas públicas voltadas para o respeito e a dignidade da pessoa humana (XAVIER, 2010).

Atualmente o Brasil administra um dos maiores sistemas penais do mundo, onde a população carcerária está distribuída em várias unidades prisionais, incluindo penitenciárias industriais terceirizadas, presídios e cadeias públicas, casas de detenção, distritos e delegacias policiais, colônias agrícolas, centros de observação e recuperação, casas de albergados, hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e os centros sócio educativos para adolescentes. Ressaltando que as cadeias públicas são comparadas como verdadeiros calabouços pelo fato de estarem abarrotadas de pessoas encarceradas.

Com este quadro caótico os estudiosos tentam buscar medidas para amenizar esta questão e propor alternativas penais, tendo em vista a diminuição da criminalidade, onde destacamos a criminologia como um campo de conhecimento que articula estudos teóricos com um saber empírico, ampliando os saberes na área do crime e do controle social, assim como os sujeitos afetados pelo sistema de controle ou que nele atuam.

Como espaço privilegiado do ensino, pesquisa e desenvolvimento de um olhar crítico, a universidade tem um importante papel de transformação social, não se restringindo à reprodução do conhecimento, mas expandindo-se enquanto um espaço de reflexão sobre a realidade.

A universidade deve, portanto, pensar alternativas para o enfrentamento de problemas sociais e, mais especificamente, no que diz respeito à criminologia, deve fomentar maneiras de ampliar os canais de interação presídio-comunidade, proporcionando uma relação simétrica que possibilite um diálogo de duas vias, com entendimento, compreensão e amadurecimento de todas as partes.

A pena privativa de liberdade se constituiu historicamente como um modelo de exclusão e segregação, afastando a pessoa presa de sua comunidade. Este modelo deve ser superado pelo encontro e pela reaproximação entre a parcela presa e a parcela livre da sociedade, entendendo que todos os sujeitos, independentemente de sua condição, fazem parte da sociedade; especialmente porque uma das funções da pena, é justamente reintegrar o sujeito à sociedade para a qual ele irá retornar e conviver após a sanção, ou seja, promover sua inclusão social.

Baratta (1990) propõe o termo reintegração social, para designar o objetivo a ser perseguido no trabalho de assistência aos presos e de facilitar-lhes o reingresso na sociedade. Entende ele por reintegração social todo um processo de abertura do cárcere para a sociedade e de abertura da sociedade para o cárcere e de tornar o cárcere cada vez menos cárcere, no qual a sociedade tem um compromisso, um papel ativo e fundamental. A reintegração social supõe ter havido no passado uma marginalização primária, pela qual o indivíduo segregado passou a desenvolver com a sociedade uma relação de antagonismo e de exclusão crescente.

Criminólogos críticos propõem que a solução para o cárcere é a diminuição tanto qualitativa quanto quantitativa do encarceramento, diminuindo muros subjetivos e promovendo encontros e aproximações entre o cárcere e a sociedade, superando a cisão e as dicotomias “bom-mau”, “cidadão-delinquente”.

A reintegração constitui uma via de mão dupla, a abertura de um processo de comunicação a partir do qual os presos se reconheçam na sociedade e está se reconheça na prisão, sendo que ambos têm responsabilidade por essa reaproximação. É diferente da visão de “ressocialização” na qual o indivíduo preso é visto como objeto de intervenção penal e lhe é exigido readequar-se valorativamente como condição de seu retorno à sociedade, desconsiderando que o fenômeno criminal está intrinsecamente ligado às ambiguidades e contradições sociais.

A política criminal hoje conta com um importante aliado que é o Conselho da Comunidade, onde busca fazer a interação entre todos os órgãos ligados a execução penal, principalmente no tocante a elaboração, implantação e implementação de projetos sociais para atender as demandas existentes na área desta

política e que hoje sofre um desmonte e descaso por parte do Estado onde não vem cumprindo o seu papel enquanto provedor de recursos para esta área.

Os Conselhos da Comunidade é um órgão da execução penal definido pela Lei 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP), que tem por objetivo a ligação comunitária para os programas destinados aos problemas referentes ao delito, as pessoas privadas de liberdade e a pena. Devem possibilitar o exercício da democracia participativa na execução penal e da aproximação da sociedade com o cárcere. (DAUFEMBACK, 2013).

Segundo a instrução normativa conjunta nº 01/2014 no art. 2º diz,

O Conselho da Comunidade é órgão da execução penal e tem por finalidades promover a participação da sociedade na execução da pena, providenciar assistência aos presos, egressos e seus familiares, bem como auxiliar o Poder Judiciário e o Ministério Público na execução e acompanhamento das penas privativas de liberdade, das penas restritivas de direito, da pena de multa, do livramento condicional, da suspensão condicional da pena, da suspensão condicional do processo e das transações penais (p.2).

Os órgãos da execução penal estão enumerados no art. 61 da lei de execução penal. São eles: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; o Juízo da Execução; o Ministério Público; o Conselho Penitenciário; os Departamentos Penitenciários; o Patronato; o Conselho da Comunidade e a Defensoria Pública.

No art. 4º da INC nº 01/2014 nos diz que incumbirá para o Conselho da Comunidade, “IV – oportunizar a participação de presos, cumpridores de penas e medidas alternativas, egressos e familiares, nos programas assistenciais, de educação, formação para trabalho e colocação profissional existentes na rede social; V – fomentar a criação de programas, projetos e serviços voltados especificamente a presos, cumpridores de penas e medidas alternativas, egressos e familiares”.

O Conselho da Comunidade da Comarca de Maringá desenvolve a sua atuação profissional voltado para os preceitos dos direitos humanos, desenvolvendo projetos sociais que venha contribuir para a reintegração da pessoa cumpridora de uma medida penal e seus familiares. Para o desenvolvimento dos projetos o Conselho conta com 01 (uma) assistente social, com a carga horária de 30 horas semanais e 01 (uma) auxiliar administrativa, com a carga horária de 40 horas semanais, ambas contratadas no regime celetista. O Conselho conta ainda com 03 (três) estagiárias do curso de serviço social, que tem contribuído muito no desenvolvimento das atividades inerentes da área.

Neste sentido, o Conselho da Comunidade em parceria com a Universidade Estadual de Maringá vem desenvolvendo o Projeto Grupo de Diálogo Universidade-Cárcere-Comunidade - GDUCC buscando promover a participação e a aproximação entre a sociedade civil que goza de seu estado de liberdade e aquela outra que, apesar de não ter deixado de ser sociedade, encontra nos muros dos cárceres barreiras explícitas e implícitas, respectivamente, à sua reintegração social.

Na verdade, o ponto alto do GDUCC está exatamente nesta perspectiva de interação plural, que passa a ser encarada e trabalhada com um novo olhar, qual seja, o de pensar, não numa reintegração social de mão única (apenas dos encarcerados), mas de mão dupla, pois que também a sociedade deve se abrir ao cárcere, tanto quanto o cárcere deve se abrir para a sociedade. É na esfera desta relação dialética que o GDUCC espera cumprir seus objetivos, que se inserem na promoção do diálogo verdadeiro, do olhar desapegado de preconceitos, do convívio destemido e da valorização humana.

2. OBJETIVO

O Grupo de Diálogo Universidade-Cárcere-Comunidade – GDUCC tem por objetivo a promoção de encontros e diálogos autênticos, simétricos e transdisciplinares entre universitários, pessoas da comunidade e pessoas em cumprimento de pena privativa de liberdade, visando construir uma “ponte” entre pessoas da sociedade livre e pessoas privadas de liberdade no cárcere visando a reintegração social.

3. JUSTIFICATIVA

O GDUCC é um Projeto de Extensão que surgiu vinculado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FDUSP – e foi idealizado pelos Professores Livres Docentes Dr. Álvaro Augusto de Sá e Sérgio Salomão Shecaira em 2006, no âmbito do Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia.

Em reunião ordinária do Grupo Investigações sobre Punição - GIP, no dia 04 de dezembro de 2015, na Universidade Estadual de Maringá – UEM, membros do Conselho da Comunidade de Execuções Penais da Comarca de Maringá/PR, estiveram presentes e explanaram sobre o Projeto GDUCC, propondo uma parceria entre Universidade, o Conselho da Comunidade e as Unidades Prisionais, para a implantação deste trabalho na Comarca de Maringá/PR.

A principal justificativa do projeto é a ausência deste trabalho de reintegração social para as pessoas privadas de liberdade em Maringá, fato este observado pelo Conselho da Comunidade, que acompanha o cotidiano dentro das Unidades Prisionais, onde os encarcerados permanecem desenvolvendo sempre as mesmas atividades rotineiras e o próprio abandono e descaso por parte do Estado em relação a esta população, onde não promove ações que possibilitem a reintegração social e nem tão pouco possui equipe de profissionais para atender esta demanda.

O GDUCC traz esta experiência mútua de aceitação social, com possibilidade de integração entre segmentos da sociedade tradicionalmente distantes (universidade/sociedade de um lado e de outro, o cárcere). Tudo isso por meio de um debate sobre temas importantes para a academia e para os presos, temas esses que permeiam, de forma clara ou velada, tanto a interação universidade-cárcere, quanto a relação destes com a comunidade.

Por meio das discussões os membros presentes na reunião decidiram pela elaboração e formalização do Projeto de Extensão, seguindo todos os tramites legais necessários para a sua execução, inclusive com assinatura de Termo de Cooperação Técnica entre o Conselho da Comunidade de Execuções Penais da Comarca de Maringá/PR, Universidade Estadual de Maringá – UEM e Unidades Prisionais de Maringá/PR - Secretária de Segurança Pública e Administração Penitenciária – SESP.

4. MÉTODO

Num primeiro momento a Universidade realiza a abertura de um edital de chamamento público para todos os estudantes e membros da comunidade que tenham interesse em participar do Projeto que é coordenado pelo Departamento de Direito Privado e Processual da UEM, no entanto todos os estudantes das Instituições de Ensino Superior – IES de Maringá que tiverem interesse em participar do projeto podem se inscrever. Após a inscrição, todos participarão de uma capacitação teórica, onde serão discutidos temas relacionados a criminologia, cárcere, Direitos Humanos, condutas éticas, entre outros. Ao término da capacitação é realizado um sorteio entre os membros para dar início as atividades dentro das unidades prisionais, por meio de encontros práticos. Da mesma forma com o apoio da direção da Unidade Prisional haverá a seleção prévia dos internos, tendo em vista verificar o interesse e a disponibilidade dos mesmos para participar do projeto.

Dentro do cárcere as atividades acontecerão da seguinte forma: um encontro semanal de diálogo entre os encarcerados, estudantes e membros da comunidade, sempre as terças-feiras no período da vespertino, somando um total de dez encontros. Os encontros contam com a presença de um coordenador geral, encarregado de conduzir o grupo. A dinâmica utilizada no grupo são os círculos de discussões temáticas. Parte dos temas serão propostos pelos/as acadêmicos e membros da comunidade e outra parte pelas pessoas privadas de liberdade. Trata-se de temáticas amplas, que envolvem debates sobre direitos humanos e cidadania. Ao término de cada encontro, é realizada entre a equipe e profissionais do presídio, se for o caso, uma reunião de discussão, avaliação e supervisão sobre o trabalho ocorrido, inclusive com relatoria, sobre o impacto da participação dos membros no encontro. Destacamos ainda que a dinâmica de coordenação preconiza a alternância de papéis, sendo que a cada encontro dois participantes coordenam as atividades do grupo e um outro membro se reposabiliza pelo registro, garantindo desta forma o comprometimento de todos/as, facilitando inclusive à apropriação do projeto. Além do mais, como o objetivo principal do Projeto é o princípio de simetria de funções do grupo em relação aos presos, é proposto que em um dos encontros as próprias pessoas privadas de liberdade elaborem e coordenem as atividades do dia, tendo liberdade para escolha de dinâmicas ou de temas que queiram discutir. As discussões e debates em grupo sobre temas diversos, envolvem, numa relação de igualdade, onde

estudantes, profissionais, membros da comunidade e encarcerados, se beneficiam enquanto seres humanos a partir da experiência do diálogo.

5. RESULTADOS OBTIDOS

O GDUCC não visa à melhoria do cárcere e nem propriamente da vida no cárcere, de acordo com Sá (2013), mas trabalha com o reencontro de partes historicamente conflituosas, trabalha com o diálogo dentro do contexto do conflito, propicia, assim, uma possibilidade de amadurecimento na forma de lidar com o conflito. Os resultados obtidos são imensuráveis, pois na medida em que se vê a inclusão social numa dimensão objetiva, a integração entre todos os participantes, diminuindo preconceitos, quebrando barreiras, ampliando a cidadania, enfim podemos afirmar que os objetivos são alcançados. Ocorre ainda uma mudança no olhar de todos para com o cárcere, onde os participantes (estudantes e comunidade externa), começam a enxergar que dentro do cárcere existem pessoas, que pertencem a um grupo social, e aí o GDUCC cumpriu o seu papel quanto a reintegração social.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sucesso de uma intervenção numa unidade prisional depende da habilidade e sensibilidade dos executores do projeto. A abertura do cárcere para a sociedade está sujeita a uma série de circunstâncias externas e independentes da sociedade, que podem comprometer a intervenção.

Quando a comunidade se aproxima do cárcere, ela se depara com regras, hierarquias e modos de fazer que escapam ao seu controle, e em muitas vezes, até do que determina a lei, desta forma o GDUCC possibilita aos estudantes e a comunidade perceberem estas relações que existem dentro do cárcere, esses modos de fazer regras que fogem das normas convencionais.

Desta forma o diálogo simétrico é um instrumento chave que compõe os trabalhos do GDUCC e que vai quebrar estas barreiras, trazendo outro olhar para todos os membros envolvidos. É por meio deste diálogo que a pessoa privada de liberdade vivenciará a desconstrução de uma identidade padronizada do indivíduo bandido ou criminoso. De outra partida, a comunidade, ao aproximar-se do cárcere, resistirá contra os estereótipos ao permitir-se o diálogo com o encarcerado, reconhecendo identificações e divergências entre si e o sujeito preso e, sobretudo, reconhecendo e valorizando a humanidade.

E o que diferencia um trabalho de reintegração social, é que a reintegração não busca a reforma moral do indivíduo, mas sim reduzir o impacto do aprisionamento sobre a pessoa privada de liberdade.

A implantação do GDUCC em Maringá de início foi em uma Unidade Prisional, onde confessamos que não foi uma tarefa tão simples assim, pois houve um pouco de resistência por parte dos agentes penitenciários, pelo fato de estarem envolvidos num modelo padrão de trabalho de atendimento aos encarcerados e não conseguiram perceber a grandiosidade do projeto. Com o passar do tempo, na medida que foram percebendo a importância e o impacto que o projeto vinha trazendo na vida destas pessoas, começaram a mudar os seus olhares e interagirem com o grupo (estudantes, comunidade e encarcerados) de forma diferente. Para os estudantes e comunidade, a estes sim, acreditamos que foram os mais beneficiados, pois eles sentem todas as consequências do que é uma privação da liberdade quando estão dentro da Unidade, mas ao mesmo tempo gozam desta liberdade lá fora ao saírem do cárcere ao término do grupo. Para as pessoas privadas de liberdade, os relatos demonstraram o quanto este projeto fez e está fazendo a diferença, quando permite o repensar sobre suas vidas, suas atitudes, e se permitem uma nova oportunidade de reconstruir suas histórias e principalmente que a sociedade não está de costas para eles e sim que ainda existem pessoas que acreditam no ser humano. Claro que se depender do Estado, com certeza nada disto estaria acontecendo, pois este sim vira as costas e afirmamos isto, pois acompanhamos os descasos nos cortes de recursos, na falta de infraestrutura, de recursos humanos, ou seja não está cumprindo o seu papel enquanto provedor das políticas públicas para esta área.

Temos a destacar a grande importância do projeto, pois mais duas Unidades Prisionais já solicitaram a implantação deste trabalho, por perceberem a importância do diálogo, numa forma tão simples, simétrica, horizontal e que realmente traz resultados impactantes na vida de todas as pessoas envolvidas. Hoje podemos dizer que a partir da nossa experiência, temos com objetivo de divulgar o GDUCC e que outros profissionais tenham interesse de levá-lo para outros municípios do Estado do Paraná, que tem Unidades Prisionais.

REFERÊNCIAS

- [1] ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- [2] BARATTA, Alessando. Criminologia crítica e crítica do Direito Penal. Introdução a Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- [3] BARATTA, Alessando. (1990). Por un Concepto Critico de Reintegración Social del Condenado, in Oliveira, E. (Coord.). Criminologia Critica (Forum Internacional de Criminologia Crítica): 141-157. Belém: CEJUP.
- [4] BRASIL. Lei de execução Penal. Lei nº 7210 de 11 de julho de 1984.
- [5] CHRISTIE, Nils. A indústria do controle do crime. A caminho dos GULAG's em estilo ocidental. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- [6] FOUCAULT, Michel. A verdade e as formas jurídicas. Rio de Janeiro: NAU, 2011.
- [7] _____. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Graal, 1999.
- [8] GROSSI, Paolo. Mitologias jurídicas da modernidade. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- [9] HESPANHA, Antônio Manoel. Justiça e litigiosidade: história e prospectiva. Porto: Calouste Gulbenkian, 1993.
- [10] HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. Penas perdidas: o sistema penal em questão. Niterói: Luam, 1993.
- [11] INSTRUÇÕES NORMATIVAS CONJUNTAS CGJ/PR E MP/PR nº 01 e 022014.
- [12] RUSCHE, Geog; KIRCHHEIMER, Otto. Punição e estrutura social. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- [13] SÁ, Alvino Augusto de; BRAGA, Ana Gabriela Mendes; BRETAN, Maria Emília Accioli Nobre; Calderoni, Vivian. (Coordenadores). GDUCC Grupo de diálogo universidade-cárcere-comunidade; Uma experiência de integração entre a sociedade e o cárcere. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.
- [14] WACQUANT, Lôic. As Prisões da Miséria. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- [15] XAVIER, Antônio Roberto. Política Criminal Carcerária no Brasil e Políticas Públicas. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 6, fevereiro/2010.
- [16] ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

Capítulo 6

A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E ALGUNS DE SEUS IMPASSES

Marita Pereira Penariol

Silvio José Benelli

Resumo: Por meio dos operadores teóricos e metodológicos da Análise Institucional, discutimos práticas, discursos, modalidades de gestão e impasses de uma prefeitura, localizada num município de médio porte do Estado de São Paulo. Nosso objetivo é compreender a lógica de funcionamento da administração pública municipal. Para tanto, utilizamos a revisão bibliográfica e análise documental sobre gestão pública e realizamos uma pesquisa de campo por meio da observação participante nas secretarias municipais de governo e administração, assistência social e saúde, elaborando um diário de campo. Apresentamos ainda uma discussão da produção dos resultados. A partir desse trabalho, pretendemos contribuir com a elaboração de um conjunto de informações para psicólogos atuantes no serviço público municipal para que munidos desse arcabouço possam desenvolver um trabalho mais fundamentado.

Palavras-chave: Psicologia social; Análise Institucional; Gestão Pública; Prefeitura; Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é o país com maior número de psicólogos ativos do mundo, com aproximadamente 216 mil profissionais contabilizados até o ano de 2012, seguido dos Estados Unidos que contam com um número de 137 mil e do continente Europeu com 90 mil. Desse total, no Brasil, cerca de 60 mil psicólogos atuam nas diversas Políticas Públicas (Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança, dentre outras), por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da Segurança Pública e em outras áreas relacionadas ao serviço público (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010), sendo que a maioria, ou seja, 49.700 estão inseridos nas áreas da Saúde e da Assistência Social, conforme as informações do Conselho Federal de Psicologia (2012).

No entanto, não é muito comum que psicólogos se ocupem com o tema da prefeitura municipal como estabelecimento institucional que cria condicionamentos e determinações para os seus funcionários, e, dentre eles, para os psicólogos. De acordo com Yamamoto (2007), o psicólogo normalmente é um executor terminal das políticas públicas sociais no município, realizando aí uma intervenção parcializada. Nesse sentido, a autonomia do profissional psicólogo é limitada e condicionada, mas o será em grau muito maior, caso ele ignore e desconheça como funciona e o que produz a prefeitura.

[...] o desafio posto para a categoria é ampliar os limites da dimensão política de sua ação profissional, tanto pelo alinhamento com os setores progressistas da sociedade civil, fundamental na correlação de forças da qual resultam eventuais avanços no campo das políticas sociais, quanto pelo desenvolvimento, no campo acadêmico, de outras possibilidades teórico-técnicas, inspiradas em outras vertentes teórico-metodológicas que as hegemônicas da Psicologia. (YAMAMOTO, 2007, p. 36).

Benelli e Costa-Rosa (2012), pesquisando sobre as entidades assistenciais socioeducativas que atendem crianças e adolescentes que não cometeram ato infracional num município de médio porte do interior do Estado de São Paulo, afirmam que é necessário “entender o funcionamento da máquina pública municipal – campo que era desconhecido para nós – para podermos nos situar com certa clareza, tanto na nossa ação como conselheiro quanto em nosso trabalho de pesquisa”. Ao longo do seu percurso de pesquisa, foram elaborando uma reflexão que lhes permitiu organizar o caos da realidade cotidiana que os envolvia no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, das próprias entidades assistenciais de atendimento à criança e ao adolescente, e também do burburinho da política menor a que são reduzidas as lutas partidárias no município, as chamadas “picuinhas” político-partidárias. Essa contextualização institucional é importante para superar análises funcionalistas e ingênuas e permitiu que os autores em questão formulassem uma compreensão paradigmática quanto à produção institucional da prefeitura municipal na área dos direitos da criança e do adolescente e da Assistência Social, desenhando o que denominaram de paradigma da “Assistência Social como clientelismos assistencialista do poder público” (p. 627-631).

Ao tratarmos da questão do lugar do psicólogo no tema das políticas públicas, temos que incluir, necessariamente, o Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP)⁸ que é um órgão operacional do Sistema Conselhos de Psicologia, cujo objetivo é a formulação de referências para atuação profissional no campo das políticas públicas. Ele representa a concretização do compromisso com um eixo político central no trabalho dos Conselhos: a defesa da garantia dos Direitos Sociais por meio da implementação de políticas públicas, sob responsabilidade do Estado; e a defesa da presença da psicologia nessas políticas. O objetivo do CREPOP é promover a qualificação da atuação profissional de psicólogos que atuam em políticas públicas por meio de pesquisas e da sistematização e divulgação de informações acerca da prática profissional da categoria nestas políticas. Dentre as várias atividades, a elaboração de documentos de referência técnica para a prática profissional em políticas públicas constitui-se como a mais expressiva, por representar uma referência concreta para nortear a reflexão sobre a prática do psicólogo. Alguns dos documentos de referência que importam citar aqui são os relacionados com a área da Assistência Social, da Saúde e da Educação (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2011, 2013a, 2013b).

Para entender o que são Políticas Públicas, recorreremos à definição do CREPOP (2007): políticas públicas são um conjunto de ações coletivas conduzidas e implementadas pelo Estado, que precisam estar voltadas para a garantia dos direitos sociais, norteadas pelos princípios da impessoalidade, universalidade, economia e racionalidade e tendendo a dialogar com o sujeito cidadão.

⁸ Confira o *site* www.crepop.pol.org.br

Segundo o CREPOP (2007), uma Psicologia comprometida com a transformação social adota como foco as necessidades, as potencialidades, os objetivos e as experiências dos oprimidos. Nesse sentido, a Psicologia busca produzir contribuições no sentido de considerar e atuar sobre a dimensão subjetiva dos sujeitos, beneficiando o crescimento da autonomia e cidadania. Dessa maneira, as práticas psicológicas não devem categorizar os indivíduos atendidos em patologias, mas buscar compreender e intervir sobre os processos e recursos psicossociais, observando as particularidades e circunstâncias em que ocorrem.

Atualmente, a Psicologia, buscando novos rumos, tem empreendido grandes esforços no sentido de adotar um compromisso ético com a transformação social (BOCK, 2003), tal como se pode verificar pelos documentos do CREPOP. A ação do psicólogo em última instância se dá em contextos que se encontram estabelecidos no cenário de instituições da sociedade. Ele normalmente realiza intervenções em sistemas institucionais. A própria ação do psicólogo também estabelece relação ativa com esse cenário institucional. É sobre esse âmbito da prática profissional e de seus modos de constituição sobre o fazer do psicólogo que tais congressos buscam orientar e definir a intervenção dos psicólogos nos variados sistemas institucionais, como os sistemas prisional, educacional e laboral, no sentido de auxiliar o psicólogo na configuração de sua prática.

O profissional “psi” precisa saber o que está fazendo, situando sua prática no contexto sócio-histórico mais amplo, deve ser capaz de justificar porque desempenha sua ação da maneira como a realiza e, sobretudo, precisa ser capaz de calcular os efeitos de suas práticas: elas podem ir em direção à reprodução das relações sociais de dominação-subordinação ou se orientarem no sentido da singularização desejante e da transformação sócio-histórica. Nesse sentido, trabalhamos com a hipótese de que o reconhecimento, ainda que cognitivo em dado momento, da especificidade e das vicissitudes mais correntes das instituições dedicadas à construção social do ser humano, pode funcionar como um importante operador de análise e inclusive, como um bom ponto de partida para a construção de soluções para os problemas e sofrimentos dos diversos atores institucionais que ali vivem.

Diante do exposto, apresentamos o presente trabalho, parte integrante de uma pesquisa de mestrado, cuja temática foi compreender a lógica de funcionamento da administração pública no nível municipal, principal contratadora de profissionais de psicologia no momento.

2. OBJETIVOS

Nosso objetivo consiste em estudar, por meio de operadores teóricos e metodológicos da Análise Institucional (AI), as práticas e os saberes, os discursos e os procedimentos técnicos e administrativos, as modalidades de gestão e os problemas e impasses do cotidiano de uma prefeitura localizada num município de médio porte do interior do Estado de São Paulo. E ainda, contribuir com a elaboração de coordenadas e informações orientadoras para profissionais da psicologia, trabalhadores do serviço público municipal.

3. METODOLOGIA

Em seu aspecto metodológico, o presente trabalho é de caráter qualitativo e investigativo, no qual estudamos os autores clássicos da AI, tais como Lourau (1993, 1995, 2004a, 2004b) e Lapassade (1989), pois acreditamos que tais autores apresentam uma importante perspectiva teórica a qual possibilita compreendermos o modo de funcionamento institucional da prefeitura e seus impasses.

Para tanto, utilizamos como técnicas de investigação a revisão da literatura que versa sobre nosso objeto de pesquisa, a análise de documentos oficiais, tais como cartilhas e manuais sobre gestão pública; a técnica de observação participante e a ferramenta do diário de campo.

As visitas de observação participante ocorreram em espaços institucionais da prefeitura municipal, tais como: secretaria de Governo e Administração, de Saúde e de Assistência Social, com duração de vinte dias úteis em cada secretaria municipal. A razão pela escolha da Secretaria Municipal de Governo e Administração é em função de ser o local responsável pela elaboração e controle da Legislação através da criação Leis, Decretos, Portarias e Editais, ainda é responsável por dar a estes atos oficiais a devida publicidade. A Secretaria também é responsável pelo Departamento de Recursos Humanos, onde são elaboradas folhas de pagamento, regime jurídico, plano de cargos e salários, sindicâncias, processos administrativos, dentre outras atribuições, ou seja, é o estabelecimento o qual estão presentes todas as regras e a dinâmica de funcionamento de uma prefeitura municipal. A escolha das secretarias municipais de Assistência Social e de Saúde se deve ao fato de que são as que mais contratam e empregam psicólogos,

que são alocados nos mais diversos estabelecimentos assistenciais e de atenção à saúde, visando à implementação das políticas públicas de Assistência Social e Saúde, respectivamente.

A observação participante consiste em um método técnico de averiguação social, empregado nas ciências humanas com o objetivo de realizar uma investigação científica, em que o observador/pesquisador partilha de maneira bastante próxima das atividades de trabalho, reuniões de um grupo ou comunidade, conforme as circunstâncias o permitem. É um valioso instrumento na medida em que se pode conhecer como se dá a dinâmica de funcionamento da prefeitura, possibilitando, segundo Cruz Neto (2002, p. 59-60), “[...] captar uma variedade de situações e fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas, uma vez que, observados diretamente na própria realidade, transmitem o que há de mais importante e evasivo na vida real”.

Como forma de sistematizar os dados produzidos por meio das visitas de observação participante, recorreremos à ferramenta do diário de campo (PEZZATO; L'ABBATE, 2011). Segundo Minayo (2010), o principal instrumento de trabalho utilizado nas atividades de observação é o diário de campo, que consiste em um conjunto de registros diários, por meio de relatos escritos e detalhados, sobre os principais acontecimentos observados e vivenciados na imersão no campo, incluindo descrições sobre o espaço e a organização do estabelecimento institucional, as atividades, eventos, pessoas, interações entre os membros da equipe, coisas ouvidas, interpretações, impressões e percepções do observador, constituindo-se em um material que posteriormente servirá de base para a análise e discussão.

4. RESULTADOS

Tendo em vista tais procedimentos, apresentamos alguns apontamentos no que diz respeito à revisão bibliográfica, versando sobre administração pública. Podemos considerar que, de modo geral, a gestão pública municipal brasileira seria caracterizada pela falta de institucionalização da gestão, isto é, há uma ampla possibilidade de transformações políticas, o que não costuma facilitar a continuidade nas ações públicas, seja pela mudança de mandato, pela reforma da gestão, do próprio gestor ou até mesmo por “picuinhas” e interesses políticos e econômicos particulares. Esse problema está intimamente ligado às falhas existentes na gestão, impossibilitando que ela se desenvolva no sentido de garantir a expansão e a concretização de direitos à população, bem como o acesso adequado a serviços públicos municipais.

Nossa hipótese de pesquisa é de que a gestão pública, diferentemente do conceito abordado pela AI de implicação, opera em uma lógica desimplicada, uma vez que o coletivo de funcionários parece trabalhar para atender às questões burocráticas da máquina pública e para produzir publicidade para a gestão atual e não em direção à produção de cidadania e oferta de serviços de qualidade à população.

Outro ponto a ser discutido no que diz respeito à gestão pública municipal brasileira é a fragilidade institucional da gestão, muito suscetível a uma ampla possibilidade de incidentes e de mudanças políticas. Isso não costuma facilitar a continuidade das ações, dos programas e projetos públicos, seja pela mudança de mandato, quando uma nova equipe assume o governo ou até mesmo por interesses políticos e econômicos particulares. Esses problemas estão intimamente ligados à precariedade e a todo um conjunto de falhas existentes na gestão, impossibilitando que ela seja desenvolvida no sentido de garantir a expansão e a concretização de direitos à população, bem como o acesso adequado aos serviços públicos municipais de qualidade. No Modo Capitalista de Produção, essas falhas e a precarização dos serviços públicos não são gratuitas nem casuais, mas podem ser explicadas pelos processos de concentração de riqueza para poucos e de pobreza para muitos.

Com relação às transições entre as gestões, destacamos ainda o fato de que os mandatos do chefe do executivo durarem apenas quatro anos, causando certo desânimo por parte dos funcionários comissionados, tendo em vista a instabilidade de sua permanência no emprego e, sobretudo, pelos de funcionários de carreira já que sabem que após este período assumirá outra gestão, com novos planos e projetos, desconsiderando, possivelmente, a continuidade do planejamento da gestão antecedente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de tais questões, partimos do pressuposto que é necessário conhecer com maior empenho o modo como a gestão pública municipal está organizada, por meio das secretarias municipais de Governo e Administração, de Assistência Social e de Saúde, procurando conhecer sua dinâmica de funcionamento, possibilidades e impasses, para que se possa melhorar sua efetividade, sua eficiência e a eficácia das políticas públicas brasileiras e ainda auxiliar as práticas de atuação dos profissionais psicólogos nelas

envolvidas, disponibilizando informações relevantes. Contudo, sabemos que o aperfeiçoamento do desempenho da gestão municipal é uma meta difícil de ser alcançada, visto que pressupõe o aumento de gastos públicos, uma ênfase em estratégias alternativas de prestação de serviços, bem como uma maior transparência nas operações governamentais, dentre outras particularidades (VELOSO et al., 2011).

Por fim, diante desses exemplos problemáticos, pretendemos contribuir com a elaboração de um conjunto de informações orientadoras para psicólogos que já atuam e também para os que eventualmente venham a ingressar no serviço público municipal, de modo a que eles, conhecendo bem esse universo institucional, possam desenvolver uma atuação mais avisada e precavida.

REFERÊNCIAS

- [1] Benelli, S. J.; Costa-Rosa, A. Paradigmas diversos no campo da Assistência Social e seus estabelecimentos assistenciais típicos. *Psicologia USP*, v. 23, n.4, p. 609-660, 2012.
- [2] Bock, A. M. B. *Psicologia e o compromisso social*. São Paulo: Cortez, 2003.
- [3] Conselho Federal de Psicologia. *Como os psicólogos e as psicólogas podem contribuir para avançar o sistema único de Assistência Social (SUAS) – informações para gestoras e gestores*. Brasília-DF: CREPOP, 2011.
- [4] Conselho Federal de Psicologia. *Jornal do Federal*. Brasília: CFP. Ano XXIII, n. 104 – Jan./Ago, 2012.
- [5] Conselho Federal de Psicologia. *Como a Psicologia pode contribuir para o avanço do SUS: orientações para gestores*. Brasília-DF: CREPOP, 2013a.
- [6] Conselho Federal de Psicologia. *Referências Técnicas para a Atuação de Psicólogas(os) na Educação Básica*. Brasília-DF: CREPOP, 2013b.
- [7] Crepop - Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas. *Referências Técnicas para atuação do (a) psicólogo (a) no CRAS/SUAS*. Brasília, agosto de 2007.
- [8] Cruz Neto, O. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 51-66.
- [9] Lapassade, G. *Grupos, organizações e instituições*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.
- [10] Lourau, R. *René Lourau na UERJ: análise institucional e práticas de pesquisa*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1993.
- [11] Lourau, R. *A análise institucional*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- [12] Lourau, R. O instituinte contra o instituído. In: ALTOÉ, S. (Org.). *René Lourau. Analista Institucional em tempo integral*. São Paulo: Hucitec, 2004a, p. 47-65.
- [13] Lourau, R. Uma técnica de análise de implicações: B. Malinowski, Diário de etnógrafo (1914-1918). In: ALTOÉ, S. (Org.). *René Lourau. Analista Institucional em tempo integral*. São Paulo: Hucitec, 2004b, p.259-283.
- [14] Minayo, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- [15] Pezzato, L. M.; L'abbate, S. O uso de diários como ferramenta de intervenção da Análise Institucional: potencializando reflexões no cotidiano da Saúde Bucal Coletiva. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.21, n. 4, oct./dec. 2011.
- [16] Veloso, J. F. A. et al. *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: IPEA, 2011.
- [17] Yamamoto, O. H. Políticas sociais, “terceiro setor” e “compromisso social”: perspectivas e limites do trabalho do psicólogo. *Psicologia e Sociedade*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, 2007.
- [18] Yamamoto, O. H.; Oliveira, I. F. Política Social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 26, (n.spe.), 9-24, 2010.

Capítulo 7

OLHARES E PRÁTICAS NO ÂMBITO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: ALGUMAS PROBLEMATIZAÇÕES

Liana Cristina Dalla Vecchia Pereira

Sandra Noemi Cucurullo de Caponi

Resumo: O presente ensaio objetivou dar visibilidade a alguns dos discursos e formas de ver e intervir no acolhimento institucional de crianças e adolescentes em um abrigo residencial em Porto Alegre. Utilizou-se o percurso cartográfico como método e a problematização como disparador reflexivo a partir da experiência como trabalhadora. Prevaecem a deslegitimação dos modos de cuidar das famílias que vivem em situação de risco social e mantêm-se naturalizadas algumas práticas institucionais permeadas pela coerção, além da fragmentação e fragilidade dos processos de trabalho. Faz-se necessária a construção de espaços reflexivos que possibilitem a composição de formas singulares e criativas de intervir.

1. INTRODUÇÃO

Através da Constituição Cidadã Brasileira e promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), as crianças e adolescentes passaram a ser concebidos como sujeitos de direito e em peculiar condição de desenvolvimento. A partir de então, é considerado como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida (BRASIL, 1990, Art. 4) e à proteção a toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, Art. 227). Neste novo marco legal, as políticas públicas para a infância e juventude passam a pautar-se pela proteção integral e promoção do seu pleno desenvolvimento.

A mudança de paradigma foi engendrada pelos movimentos sociais ocorridos no período de redemocratização brasileira, configurando a luta pela garantia de direitos sociais universais diante do cenário repressivo da ditadura militar, fomentado pela inclusão de diretrizes da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989. No entanto, transformar a herança assistencialista e de caridade que permeia as intervenções com crianças e adolescentes que vivem em situação de desigualdade e exclusão social no Brasil deslocando-os da categoria de *'necessitados'* ou *'carentes'* para a condição de *'sujeitos de direitos sociais'* não se resume somente à alteração de documentos e legislação, embora estes sejam essenciais no processo de mudança (ROMAGNOLI, 2016). Desta forma, é importante atentar para o campo de forças e para as diferentes linhas que constituem as disputas no âmbito das políticas públicas com a finalidade de problematizar as configurações e práticas possíveis.

2. OBJETIVO

Diante da complexidade existente no campo das políticas públicas da infância e juventude busca-se, através deste ensaio, dar visibilidade a alguns discursos e formas de ver e intervir no acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Serão discutidas as questões institucionais que permeiam as práticas dos trabalhadores e das trabalhadoras de um abrigo residencial em Porto Alegre. Propõe-se colocar em análise as inquietações despertadas na experiência como trabalhadora de uma equipe técnica para problematizar as práticas discursivas e não discursivas com a finalidade de fomentar possíveis movimentos instituintes que promovam potência criativa de vida.

3. JUSTIFICATIVA

Os aparatos assistenciais que atuam pela garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes ainda são atravessados pela lógica de afastamento do convívio familiar como resposta frente à situação de pobreza, mesmo que o ECA busque romper com esta cultura ao postular a *excepcionalidade* e *provisoriedade* da medida de acolhimento institucional, pois considera que a pobreza não constitui motivo para o afastamento da família (BRASIL, 1990, Art. 23). Neste sentido, o agenciamento de mudanças culturais é bastante complexo, sendo importante promover movimentos de reflexão e crítica constantes para desnaturalizar e transformar os modos de ver, sentir e agir que conformam regiões de visibilidade e campos de dizibilidade nas diferentes formações históricas (DELEUZE, 1990), pois alguns saberes-poderes têm maior legitimidade e aceitabilidade que outros, ainda que coexistam. Neste sentido, Kastrup e Barros (2015) destacam a dimensão do poder-saber das *linhas de força*, que “levam as palavras e as coisas à luta incessante por sua afirmação”, assim como as *linhas de subjetivação*, que inventam modos de existir, configurando *linhas de visibilidade* e de *enunciação* em um conjunto multilinear que combina os visíveis e dizíveis de um estrato. Desta forma, podemos considerar que a transformação das práticas socioassistenciais passa pela problematização dos modos de ver, enunciar e agir, coengendrados no âmbito coletivo. Assim, faz-se necessário a construção de espaços reflexivos para visibilizar e colocar em análise os saberes e as práticas realizadas para problematizá-las e possibilitar a composição de formas de intervir criativas e que atuem na garantia de direitos postulados pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

4. MÉTODO

Para acompanhar o percurso do presente ensaio, utilizou-se o *método cartográfico*, inaugurado por Deleuze e Guattari (1995) e desenvolvido por várias/os autoras/es, no Brasil (KASTRUP, 2007; PASSOS, BARROS, 2015; ROLNIK, 2011). A cartografia vem do campo da análise institucional e da pesquisa-intervenção, baseado na inseparabilidade entre conhecer e fazer, pesquisar e intervir. Nesta perspectiva,

entende-se que o conhecimento não existe em si, mas é produzido e transformado no encontro e na relação com o campo da pesquisa. A escolha por este método se dá pela possibilidade de acompanhar um processo em constante movimento, não se tratando de representar objetos em sua forma instituída, mas de construir um diagrama de forças, afetos e conexões (KASTRUP, 2007). O cartografar está voltado para o plano da experimentação, da criação e construção, considerando o processo de transformação. Para Deleuze e Guattari (1995) consiste em mapear, detectar forças, direções e movimentos, os quais escapam ao plano das formas. O termo cartografia vem da geografia e referencia-se à idéia de mapa, porém não apenas de modo estático, apresentando uma dimensão dinâmica do território que busca capturar intensidades, registrar o acompanhamento das transformações ocorridas durante o percurso e envolve a implicação do sujeito percebido do mundo cartografado (KIRST et. al., 2003). Assim, mapear não pode ser pensado apenas como desenho/produto final, mas principalmente pelo movimento envolvido para a sua construção enquanto processo.

Passos e Barros (2015) salientam que na cartografia há uma reversão do sentido tradicional de método, pois não mais se traça um caminho para alcançar metas pré-estabelecidas (*metá-hódos*), mas é no percurso que se (re)constróem as metas (*hódos-méta*). Este é o caminho metodológico realizado no presente ensaio, onde a produção do conhecimento parte do intervir para conhecer e a construção aconteceu no encontro com o campo. Na cartografia o desenho acompanha os movimentos e transformações da paisagem e, ao mesmo tempo, se faz e se desfaz – desmanchando certos mundos e criando outros que expressem os afetos contemporâneos, “sendo tarefa do cartógrafo dar língua para os afetos que pedem passagem” ao criar pontes de linguagem (ROLNIK, 2011, p. 23). Afeto é entendido, aqui, como a capacidade dos corpos afetarem e serem afetados nos encontros com outros/as. A cartografia resgata a sensibilidade das experimentações e dos aprendizados impulsionados pela vida e o conhecimento produz-se no limiar de desterritorialização possível, sendo esta a regra de ouro do/a cartógrafo/as para ampliar as formas de conhecer e ir além do instituído.

Para operar a cartografia, foram utilizados os espaços possíveis de reflexão para colocar em análise as inquietações experimentadas e para dar visibilidade aos processos de trabalho instituídos para fomentar problematizações. Optou-se por considerar o percurso enquanto trabalhadora (psicóloga) que compunha a equipe um abrigo institucional no município de Porto Alegre no período de dezesseis meses. Priorizou-se pelo registro das questões construídas nos encontros singulares com as/os demais trabalhadoras/es do abrigo, equipes que intervêm no território, com as/os acolhidas/os e seus familiares, bem como durante as reuniões da equipe e rede socioassistencial. O presente ensaio foi produzido nas disciplinas cursadas no Programa de Pós-Graduação de Psicologia Social e Institucional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) que fomentaram a reflexão e o registro da experiência com a presente metodologia.

O processo cartográfico foi registrado em *diários de campo*, ferramenta na qual os encontros e as implicações da trabalhadora-pesquisadora buscaram estabelecer diálogo com as intensidades vivenciadas, o que possibilitou acompanhar as (des)continuidades do percurso que foi transformado e reinventado. Sobre o diário de campo, Bocco (2009) o descreve como espaço em que a singularidade é registrada no momento da experimentação, incluindo os “afetos, desconfortos, dúvidas sentidas no percurso do fazer (...) também permite trazer as agitações, falas e intensidades (...) dando ao texto uma riqueza vivencial valiosa” (p. 21).

Serão apresentadas, brevemente, a síntese das questões que emergiram no percurso cartográfico, iniciando por aportar reflexões sobre os modos de intervir com as questões sociais nos aparatos socioassistenciais no contexto brasileiro. Posteriormente, serão apontadas algumas das problematizações acerca do lugar do acolhimento institucional, os aspectos desafiadores dos processos de trabalho, além de passagens possíveis para saídas inventivas.

5.RESULTADOS

5.1 SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: COMO SE INTERVÉM COM AS QUESTÕES SOCIAIS?

O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) visa à universalização dos direitos sociais através da rede de serviços socioassistenciais organizada por níveis de complexidade: proteção social básica (PSB) e especial (PSE) (BRASIL, 2005). A política está direcionada ‘a quem dela necessitar’, não sendo universal do ponto de vista do acesso. Desta forma, o SUAS se constitui como uma política cujos usuários e usuárias são pessoas que vivem em situação de *vulnerabilidade social* - atendidas na PSB ou situação de *risco social* (violação dos direitos sociais) - acolhidas na PSE. Neste sentido, cabe problematizar o que configura uma situação de vulnerabilidade/risco: quais são as lentes que utilizamos para olhar as situações e quais são os

mecanismos utilizados para fortalecer os vínculos e potencialidades das pessoas? São prevalentes os modos de subjetivação que esperam uma família dentro de certas normatizações e formas de cuidar e o que desvia, tende a ser visto como potencial *risco*.

No âmbito do acolhimento institucional muitas situações são acolhidas no abrigo residencial sem a escuta/intervenção prévia com a família, como forma de *'prevenir o agravamento da vulnerabilidade'*, o que constitui outra forma de violência pela ruptura de vínculos. Além disso, nas práticas diárias há uma diversidade de olhares sobre a mesma família, que ao invés de reconhecer suas potencialidades e investir nestas, tende a julgá-la segundo determinadas lentes, inscrevendo-os como *'incapazes'* de cuidar das crianças, sem compreender a dimensão subjetiva e social de suas vivências e reprodução destas. O SUAS pressupõe como estratégia o acompanhamento dos processos de vida e produção de ruptura dos ciclos de violência/violação de direitos para fomentar outros modos de viver, compreendendo tais processos na conjuntura social em que estão inseridos.

Independente do nível de complexidade de atenção socioassistencial, as questões são atravessadas pela desigualdade social enraizada desde a constituição do país. Neste sentido, outro ponto relevante a ser problematizado é o fato de que as políticas públicas brasileiras tendem responder de forma individualizada às questões sociais que podem levar à responsabilização dos sujeitos pelas suas vivências. A situação de pobreza, assim como as desigualdades sociais, são reflexos da conjuntura sócio-histórico-política de um país e do modelo de sociedade adotado. Assim, cabe questionar quais são os interesses e os efeitos deste processo de individualização e culpabilização como resposta às questões sociais e quais são os espaços possíveis para a dimensão do coletivo nas políticas públicas da infância e juventude. Prevalece a simplificação na medida em que se adotam medidas individualizantes - com foco na família - que perpassam a responsabilização dos sujeitos ao invés de focar na complexidade das situações - que são sociais e coletivas. Por exemplo, o motivo mais comum para o acolhimento institucional é a *'negligência'* - conceito amplo que abarca, inclusive, questões geradas pela falta de recursos. Poucas pessoas/famílias são "negligentes" porque querem. Em muitas situações, há a reprodução dos modos de se relacionar, que dificulta a ruptura do ciclo de violência/violação de direitos pela naturalização das vivências. As políticas públicas da infância e juventude almejam rupturas para garantir o cuidado integral; mas quais são as práticas utilizadas para criar espaços de reflexão e ressignificação dos modos de cuidar?

5.2 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: QUE LUGAR É ESTE?

O acolhimento institucional é um serviço de proteção e socioeducação, correspondendo ao nível de proteção social especial de alta complexidade no SUAS, cuja finalidade é acolher as crianças e adolescentes que vivenciaram situações de violação de direitos e que precisaram ser afastados do convívio familiar (BRASIL, 2009). Desta forma, se caracteriza por ser uma medida *protetiva* de caráter *excepcional* (em último caso) e *provisório* (BRASIL, 1990, Art.101), cuja permanência não deve se prolongar por mais de dois anos, salvo comprovada a necessidade.

Como o próprio nome revela, trata-se de uma instituição - acolhimento institucional, mesmo que a proposta seja se assemelhar a uma residência acolhedora: abrigo residencial. Ainda assim, é um espaço que reproduz a lógica dos orfanatos e das instituições de caridade que cuidavam as crianças órfãs, abandonadas, os bebês fruto das gestações indesejadas, filhos/as de famílias em situação socioeconômica desfavorecida ou mesmo os jovens retirados da rua. O modelo do orfanato é atravessado pela lógica da caridade e não de direitos e por práticas educativas punitivas regidas por regras rígidas e generalizadas, onde a singularidade se perde em meio ao todo.

Trata-se, na maioria das situações, de um lugar de não escolha, de não desejo, no sentido de que os/as acolhidos/as não optaram por estar no abrigo. Aliás, muitas vezes eles e elas não tiveram uma opção. Por um lado, é uma medida para assegurar o cuidado e proteção para o desenvolvimento integral. Por outro lado, a maioria dos/as acolhidos/as preferiria estar com familiares ou na comunidade. Desta forma, o acolhimento institucional é intervenção que implica rompimento de vínculos, pressupondo o trabalho na fratura - com o não desejo e com o traumático - tanto pelo afastamento do convívio familiar, como pela vivência de risco social devido à violação de direitos (ex. negligência, maus tratos, abuso, exploração sexual, situação de rua, trabalho infantil). Diante do exposto, cabe problematizar como se promove cuidado, proteção e o desenvolvimento integral em um lugar-transitório que pressupõe experiência de ruptura e de não desejo de habitar este espaço.

Além disso, a ênfase na *provisoriidade* prevista para a vivência em um serviço de acolhimento institucional o configura como um *lugar para morar, mas não para viver*, mesmo quando o abrigo é o único lugar

possível de ser habitado naquele momento, gerando contradições postuladas pela própria política e legislação. Toda a chegada e saída de um/a acolhido/as reverbera de forma intensa nos/as demais residentes, pois revivem a sua chegada ou se frustram por ainda permanecer no local. No entanto, há acolhidos/as que vivem desde pequenos/as nos abrigos, reconhecendo o local como sua referência de vínculos afetivos e educativos, tornando-se difícil o momento da despedida. De qualquer forma, trata-se de um lugar - nem sempre tão transitório - cheio de vida, de histórias e de intensidades, com algumas brechas possíveis para ressignificar o cuidado, suas vivências e forma de se relacionar e de construir vínculos afetivos e protetivos.

5.3 ENTRE OLHARES E PRÁTICAS NO ABRIGO RESIDENCIAL: PROBLEMATIZAÇÕES E PASSAGENS POSSÍVEIS

O habitar o abrigo residencial como trabalhadora desperta uma intensidade de sensações, nas quais dificilmente se encontra espaço para oxigenar e refletir sobre a própria prática num cotidiano atravessado por tantas *demandas, urgências* e o sentimento constante de *processos inacabados*. Neste sentido, Coimbra e Nascimento (2007) apontam que tanto a produção de urgências, como o acúmulo de tarefas são dispositivos que demandam respostas rápidas e técnicas, podendo levar a práticas sobreimplicadas que impedem a análise reflexiva, contribuindo para a fragilização de espaços coletivos de discussão e o fortalecimento da institucionalização de determinados modos de ver e intervir. Desta forma, podemos considerar que há uma sobreimplicação neste contexto de trabalho que dificulta a possibilidade de refletir sobre as práticas, pois frequentemente nos deparamos com formas de funcionar capturadas por *automatismos*, tal como a reprodução da antiga função de *monitor/a* e *cuidador/a* que se limita a monitorar comportamentos ou investir nos cuidados básicos de higiene e alimentação, em que escapa o essencial do *processo de educar* e intervir como educador/a social. Tal funcionamento vai ao encontro da lógica capitalista contemporânea, em que o tempo se acelera, naturalizando respostas automatizadas que inibem a reflexão singular das situações experimentadas. Neste espaço de socioeducação, todos os trabalhadores e as trabalhadoras estão implicados/as na complexa função de educar.

Durante a experiência como trabalhadora de um abrigo residencial, alguns discursos recorrentes despertaram intensa inquietação, tais como verbalizações das crianças e adolescentes: *'tem que surtar pra conseguir o que se quer'*, que refletia, inclusive, nas brincadeiras de *'surto'*, bem como os discursos imbricados de certa ameaça proferidos por trabalhadores/as: *'vou chamar a guarda (municipal)'*, *'vou te levar pro PAM'* (serviço de emergência de saúde mental) ou mesmo *'vou te levar para o DECA'* (delegacia da criança e do adolescente). O *'surtar'* representa certa agitação e a atitude de incomodar, que por vezes corresponde a quebrar objetos da casa como forma de demonstrar o incômodo sentido pelos/as jovens ou como forma de conseguir o que querem - que muitas vezes dava certo, reforçando tal discurso e atitude, já que educar e colocar limite suportando o enfrentamento é trabalhoso. O desconforto diante destas práticas passa pela reprodução de formas de educar punitivas atreladas a ameaças, de modo a reprimir e *'terceirizar'* os limites, ao invés de investir na mediação das situações pela palavra e conversa, suportando a agitação para ressignificá-la, além de colocar limites de forma estruturante e educativa. Além disso, a inquietação está na perpetuação destes circuitos que acarretam na internação psiquiátrica e/ou no incremento da judicialização das vidas através da efetuação de boletim de ocorrência e no cumprimento de medidas socioeducativas. Cada situação nomeada como *'surto'* ou *'desorganização'* pode representar uma ampla variedade de sentidos, seja como forma de demonstrar os modos aprendidos de se relacionar, a expressão do incômodo sentido, bem como os modos de interagir e intervir institucionalizados no abrigo, tornando-se complexa a ruptura deste funcionamento.

Estas práticas instituídas e a sobreimplicação vivenciada elucidam a necessidade e importância de certo distanciamento e criação de espaços de reflexão para tentar compreender os sentidos das cenas narradas e repensar as intervenções. Além disso, o contexto de trabalho costuma ser permeado por condições precarizadas, como a instabilidade dos vínculos empregatícios, baixa valorização, falta de espaço de formação/capacitação, questões que levam ao frequente adoecimento e grande rotatividade dos/as trabalhadores/as. Estas questões vão contra a própria política que propõe a garantia do pleno desenvolvimento dos/as acolhidos/as, que relatam o sofrimento sentido na saída de educadores/as sociais com os quais haviam construído fortes laços afetivos. Desta forma, urge a necessidade de promover espaços para o cuidado das/os trabalhadoras/es, além de fomentar a construção de espaços de reflexão sobre as práticas cotidianas.

Ao longo dos meses em que desenvolvi o trabalho como psicóloga no abrigo residencial, apesar da grande rotatividade de profissionais - que dificulta a construção de processo de trabalho que rompam com o

funcionamento instituído, foi possível problematizar e desconstruir algumas das práticas e discursos narrados. Cabe destacar que não se trata de responsabilizar individualmente os/as trabalhadores/as, mas de dar visibilidade aos atravessamentos enraizados na forma de operar da instituição ‘abrigo-orfanato’, que ainda carrega em seu nome e práticas o peso do ‘institucional’ que busca ‘acolhimento’. Serão apresentados alguns dos elementos que dificultavam a construção de práticas singulares no abrigo no que se referem aos processos de trabalho, tais como a comunicação, a diversidade de olhares que não dialoga e a cisão da equipe.

Um dos nós importantes que dificultavam a construção de práticas inventivas foi a *comunicação*, pois se trata de um espaço onde circulam muitos/as trabalhadores/as com uma diversidade de olhares, saberes e práticas. O trabalhar em equipe pode ser potencializado por esta diversidade quando há possibilidade de estabelecer o diálogo e compor com a multiplicidade. No entanto, diante das emergências cotidianas e dentro de jogos de saber-poder, nota-se o minguar da potência inventiva dos/as trabalhadores/as, seja pela sensação de desvalorização ao não se sentirem ouvidos/as e/ou valorizados/as, como pelas adversidades do próprio sistema. A equipe se organizava e se comunicava através dos seguintes dispositivos: *reuniões de equipe*; o *livro de registro*, a *agenda* e o *quadro*. As reuniões da equipe técnica aconteciam semanalmente e, com os/as educadores/as sociais, quinzenalmente. O planejamento era um desafio, pois constantemente surgiam demandas emergenciais que atropelavam as dinâmicas reflexivas. O livro de registros é utilizado, principalmente, pelos/as educadores/as sociais ao escrever sobre os acontecimentos como canal de comunicação entre plantões e com a equipe técnica. A *agenda* e o *quadro* são os espaços para organizar a rotina dos/as acolhidos/as no que se refere às saídas para escola, atendimentos e demais atividades. No entanto, parece que os procedimentos instaurados nem sempre cumpriam sua função comunicacional, seja pelo registrar ocultando práticas, pela não leitura ou mesmo pela multiplicação dos canais que se tornaram difusos.

Outro aspecto desafiador consiste na cisão entre equipes, pois visivelmente percebe-se a existência de duas – ou mais – equipes: equipe técnica e equipe de educadores/as sociais. Esta cisão parece estar enraizada desde a conformação dos abrigos-orfanatos, pelas diferenças estabelecidas entre *quem cuida* diariamente e quem aporta o olhar dito ‘*técnico*’ sobre as situações, permeado por práticas hierarquizadas. Além disso, estas diferenciações possivelmente afetam a valorização, pois eram frequentes a desmotivação e o relato dos educadores/as de não se sentirem valorizados/as. Trata-se de um contexto híbrido de diferentes contratações, pois haviam servidores/as públicos (alguns membros da equipe técnica e coordenadora) e profissionais contratados/as pela organização não-governamental através de convênio com a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). Ambas as situações acarretavam algum tipo de instabilidade, principalmente na segunda forma de contratação. O contexto de decisões políticas também apresentou ambivalências pelas mudanças propostas tanto a nível de instituição conveniada, como pelas propostas de ‘*gestão plena*’ dos abrigos residenciais pelo terceiro setor, que pairavam nas discussões no final de 2016. Independente disso, tornava-se visível esta tensão entre equipes que dificultava a construção de um trabalho comum que integrasse a riqueza da diversidade de olhares e experiências. Esta cisão também era sentida pelos/as acolhidos/as que buscavam brechas diante da desarticulação, impactando nos modos de educar. Cabe destacar que, embora existisse esta cisão, o processo de educar era considerado como atribuição comum a todos/as os/as trabalhadores/as do abrigo, independente do cargo desempenhado, por se constituir como espaço de *sociedade*.

Apesar desta cisão narrada, tentamos construir linhas norteadoras para o processo de educar nas reuniões de equipe, no sentido de buscar ‘*falar a mesma língua*’ e articular a equipe, tanto entre plantões dos/as educadores/as sociais e destes com a equipe técnica. No entanto, a diversidade de olhares, práticas e saberes existentes por vezes se perdia em meio aos ruídos comunicacionais ao invés de compor de forma integradora que fomentasse a potência criativa de vida, pois possivelmente estas diferenças nem sempre encontram espaço para a escuta, diálogo e integração. Neste sentido, coabitam diferentes linhas de força: de sedimentação, de fissura e de fratura (DELEUZE, 1990), constituindo um emaranhado a ser posto em análise. Do tempo experienciado neste campo, houveram algumas mudanças nas práticas, mesmo que por curtos períodos, como a redução dos circuitos *guarda-DECA* ou *guarda-PAM-internação psiquiátrica*. Além disso, foi possível notar certa resignificação das formas de se relacionar, principalmente nos momentos de maior aproximação e articulação entre equipes, repercutindo na diminuição da lógica do ‘*surto*’, a *expansão do diálogo*, *mediação dos conflitos* através da palavra e diminuição do uso da lógica coercitiva-punitiva de ameaças. Vivenciando esta perspectiva, é possível perceber que há movimentos instituintes possíveis, que demandam energia, disponibilidade e criação de espaços de discussão e análise, pois estas passagens possíveis são rapidamente capturadas pela lógica institucional enraizada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade das questões sociais que chegam ao acolhimento institucional requer mudanças tanto nas práticas como no contexto cultural, sendo importante promover movimentos de reflexão e crítica constantes para desnaturalizar e transformar os modos de ver, sentir e agir configurados dentro de determinadas formações históricas. Persistem certas deslegitimações dos modos de cuidar das famílias que nem sempre são acompanhadas pelos serviços socioassistenciais, mas que tendem a ser avaliadas como ‘*incapazes*’ no âmbito social e judicial. Cabe problematizar quais são as práticas utilizadas para criar espaços de reflexão e ressignificação dos modos de cuidar nas políticas sociais. A produção de urgências, a precarização dos vínculos laborais, o acúmulo de tarefas e a demanda por respostas rápidas e técnicas tendem a levar a práticas sobreimplicadas que impedem a análise reflexiva, contribuindo para a fragilização de espaços coletivos de discussão, cisão entre equipes e o fortalecimento da institucionalização de determinados modos de ver e intervir. Desta forma, torna-se necessário a construção de espaços reflexivos para dar visibilidade a estas tensões, colocar em análise os saberes e as práticas com a finalidade de problematizá-las para possibilitar a composição de formas singulares e criativas de intervir que atuem na garantia de direitos postulados pelas políticas sociais.

REFERÊNCIAS

- [1] Bocco, Fernanda. Cartografias da Infração Juvenil. Porto Alegre: Abrapso Sul, 2009, 234p.
- [2] Brasil. Constituição da República Federativa Brasileira. 1988.
- [3] _____. Lei nº 8.089/90 do dia 13 de julho de 1990 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. 1990
- [4] _____. 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.
- [5] _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes. Brasília, 2009
- [6] Coimbra, Cecília Maria Bouças; Nascimento, Maria Lívia. Sobreimplicação: práticas de esvaziamento político? In: ARANTES, Esther Maria.; Nascimento, Maria Lívia; FONSECA, Tânia Mara Galli. Práticas PSI inventando a vida. Niterói: EDUFF, 2007, pp 27-38
- [7] Deleuze, Gilles ¿Que és un dispositivo? In: Michel Foucault, filósofo. Barcelona: Gedisa, 1990, pp. 155-161. Tradução de Wanderson Flor do Nascimento. Disponível em: <http://escolanomade.org/2016/02/24/deleuze-o-que-e-um-dispositivo/> Acesso em: 14 de outubro de 2016.
- [8] Deleuze, Gilles; Guattari, Félix. Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia. Vol. 1. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora 34, 1995, 94 p.
- [9] Kastrup, Virgínia. O funcionamento da atenção no trabalho do cartógrafo. Revista Psicologia e Sociedade. Porto Alegre, v.19, n.1, jan/abr, 2007.
- [10] Kastrup, Virgínia; Barros, Regina Benevides. (2015) Movimentos-funções do dispositivo na prática da cartografia. In.: PASSOS, Eduardo; Kastrup, Virgínia; Escóssia. Pistas do método da cartografia: Pesquisa-intervenção e produção de subjetividade. 4ª Reimpressão. Porto Alegre: Sulina, 2015. pp. 76-91.
- [11] Kirst, Patrícia Gomes et. al. (2003) Conhecimento e Cartografia: tempestade de possíveis. In.: Fonseca, Tânia Mara Galli; KIRST, Patrícia Gomes (Orgs.). Cartografias e Devires: a construção do presente. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2003, pp. 91 -101.
- [12] Romagnoli, Roberta Carvvalho. Relações macropolíticas e micropolíticas no cotidiano do CRAS. In: Psicologia & Sociedade, 28(1), 2015, pp. 151-161.
- [13] Rolnik, Suely. Cartografia sentimental: transformações contemporâneas do desejo. 1ª ed. 2006, 2ª ed. 2011.. Porto Alegre: Editora da universidade/UFRGS, 2011.
- [14] Passos, Eduardo.; Barros, Regina Benevides. A cartografia como método de pesquisa-intervenção. In.: PASSOS, Eduardo; Kastrup, Virgínia; Escóssia, Liliana. Pistas do método da cartografia: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade. 4ª Reimpressão. Porto Alegre: Sulina, 2015, pp. 17-31.

Capítulo 8

A EFICÁCIA DO PROJETO DE AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE COIMBRA, MG.

Rosária Cal Bastos

Amélia Carla Sobrinho Bifano

Maria das Dores Saraiva de Loreto

Resumo: O objetivo deste artigo é avaliar o Projeto de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, no município de Coimbra, MG. Utilizou-se da pesquisa qualitativa, por meio da pesquisa documental e entrevista semiestruturada, visando analisar a operacionalização do Projeto, verificando se as metas estão sendo efetivamente alcançadas, conforme proposto nos dispositivos legais, avaliando os pontos de conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar e seus benefícios. Os resultados indicaram eficácia na política de compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, tornando-se um importante mecanismo de comercialização que proporciona benefícios socioeconômicos aos agricultores familiares.

Palavras-chave: Agricultura Familiar; PNAE; Produção Agrícola; Eficácia

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo de caso é avaliar a eficácia do Projeto de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar (PAGAAF), considerando seus objetivos, diretrizes e metas, bem como as percepções das entidades executoras, no município de Coimbra, MG.

A partir de 1950, o Brasil passou por um processo denominado “modernização” da agricultura, que causou forte impacto econômico-social no meio rural. Privilegiando os setores agropecuários mais capitalizados, esse processo, para os pequenos agricultores, foi seletivo e excludente, culminando na redução do número de produtores e no aumento da desigualdade social e do êxodo rural (SILVA MARTINS; MENDES, 2009). Segundo Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014), a desvalorização social desta atividade e o acelerado processo de êxodo rural estão dentro do conjunto de fatores que têm levado o Governo Federal, a partir de 1990, à formulação e efetivação de Políticas Públicas, que visam inserir os agricultores familiares no mercado, buscando proporcionar melhorias econômicas e sociais, além de garantir a permanência desses no campo.

Destaca-se, a partir de 2000, a implementação de políticas públicas que visaram integrar a produção da agricultura familiar ao consumo de alimentos, como por exemplo, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Dentre as ações que constituem o PNSAN, encontra-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que contempla o Projeto de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, que será denominado nesse estudo de PAGAAF. Este Projeto constitui uma das ações do Governo Federal com vistas à promoção do acesso do agricultor familiar a condições mínimas para sua fixação no campo, por meio da garantia de venda dos produtos excedentes (CUNHA, 2015).

De acordo com dados da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (EMATER-MG), o PAGAAF está presente no município de Coimbra, MG, desde 2009, época de sua criação, destacando a participação de cinco agricultores familiares do município no projeto. O município de Coimbra, MG está localizado na Zona da Mata Mineira, região estritamente agrária e composta predominantemente por agricultores familiares. De acordo com os dados do IBGE (2010), é uma região importante para o Estado de Minas Gerais, principalmente no que se refere à produção de alimentos. Entretanto, os municípios localizados nessa região do Estado vêm enfrentando situações de baixa densidade econômica, ocasionando aumento do êxodo rural e das desigualdades sociais (BRASIL, 2015).

A ação do Governo torna-se, portanto, necessária para reverter esta situação a partir de formas alternativas de produção e comercialização dos alimentos, visando o fortalecimento e a diversificação da economia local.

1.1 AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura familiar no Brasil vem sendo abordada em seus aspectos, social, econômico ou político. O termo “agricultura familiar” se apresenta na dicotomia entre o conceito de campesinato. As discussões são significativas no meio acadêmico e no social, onde aparecem o conceito de camponês, como ultrapassado, e o de agricultura familiar, como moderno (ROSSI, 2012). Segundo Fernandes (2013), estas discussões se deve a alguma referência do paradigma do capitalismo agrário, sem levar em consideração o significado dos respectivos conceitos. O fato é que ambos os conceitos, apesar de representarem os mesmos sujeitos, são vistos como diferentes por meio dos paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário (PLEIN, 2010; ABRAMOVAY, 1992; FERNANDES, 2003, 2013).

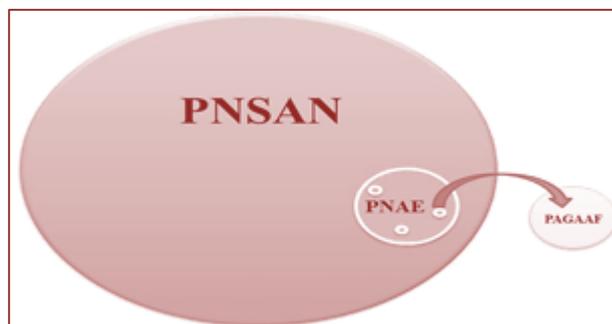
Apesar da discussão dos paradigmas acadêmicos que fundamentam o termo “agricultura familiar”, para as políticas governamentais voltadas para meio rural, este foi o adotado, principalmente a partir de 1990, quando o Governo brasileiro utiliza o termo “agricultura familiar” no discurso da formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (HESPANHOL; COSTA, 2000).

Posteriormente, o Governo Federal, por meio da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, estabeleceu as diretrizes da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. A agricultura familiar é então, definida como: (a) aquela que é praticada pelo agricultor; (b) cuja mão de obra utilizada nas atividades econômicas é predominantemente familiar; (c) a renda familiar deve ter um percentual mínimo originário de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento; (d) a gerência da unidade produtiva deve ser exercida pela família e (e) a área do estabelecimento não pode ser maior que quatro módulos fiscais. Esta é a caracterização que norteia a seleção de produtores que poderão ser beneficiários dos programas e projetos para agricultura familiar. E, portanto, este será conceito adotado neste trabalho.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

No que se refere às Políticas Públicas voltadas à agricultura familiar, encontra-se o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que contempla o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que, a partir de sua reestruturação, em 16 de junho de 2009, passa a ter como parte integrante o Projeto de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar (PAGAAF), conforme esquematizado na Figura 1.

Figura 1 – Esquemática do PAGAAF



Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

O PAGAAF pretende ser um instrumento de ação do Governo Federal no fortalecimento da agricultura familiar por meio de um canal de comercialização dos produtos locais, gerando renda para os pequenos agricultores familiares. O PAGAAF foi regulamentado pela Lei nº 11.947/2009, de 16 de junho de 2009, e pelas Resoluções nº 38, de 16 de julho de 2009, nº 26, de 17 de junho de 2013, e nº 4, de 2 de abril de 2015, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme descrito na Tabela 1.

Tabela 1 - Pontos importantes da regulamentação do PAGAAF

Ano	Regulamentação	Propositor	Ponto importante
2009	Lei nº 11.947/2009	Governo Federal	Amplia o PNAE para toda rede pública de ensino e determina a obrigatoriedade aos estados, municípios e órgão federais a adquirirem, no mínimo, 30% do repasse do FNDE, alimentos diretamente da agricultura familiar.
2009	Resolução nº 38	Ministério da Educação (MEC)	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar no âmbito do PNAE. Destaque para o Capítulo VI – Da Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, artigos 18 a 24, que estabelece diretrizes, normas e metas para executar a aquisição exclusiva de alimentos.
2013	Resolução nº 26	Ministério da Educação (MEC)	Consolida normativos dispersos em vários dispositivos legais e insere novas orientações ao público, incluindo no Capítulo VI os artigos 25 a 32 que detalha a operacionalização da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.
2015	Resolução nº 04	Ministério da Educação (MEC)	Dispõe da alteração da redação dos artigos 25 a 32, para reestruturação do Projeto de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para maior entendimento de sua operacionalização e maior participação dos agricultores familiares.

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho utilizou-se da pesquisa qualitativa, que fez uso, tanto da pesquisa documental quanto da entrevista semiestruturada, visando analisar o funcionamento do Projeto de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, considerando os objetivos, diretrizes e metas, bem como as percepções das entidades executoras.

Realizou-se o levantamento de cópias dos documentos existentes na entidade de apoio, representada pela EMATER-MG local, e nas Entidades Executoras (EES) do projeto representadas pelo Departamento Municipal de Educação e pela Escola Estadual do município de Coimbra, MG, tais como: Atas do Conselho de Alimentação Escolar, Contratos com os Agricultores Familiares, Editais de Chamadas Públicas, Notas Fiscais, cópias de cheques, Empenho e ordens de pagamento, Projetos de Vendas, Relatórios do Sistema de Gestão de Prestação de Contas, Cadastro de Clientes (Agricultores Familiares), Extrato das Declarações de Aptidões do PRONAF (DAP) Principais e Relatórios Anuais de Atividades da EMATER-MG.

Após o levantamento dos documentos, efetivou-se uma análise documental, a partir dos critérios estabelecidos nos objetivos e nas diretrizes da Lei nº 11.947/2009 e das Resoluções nº 38, de 16 de julho de 2009; nº 26, de 17 de junho de 2013; e nº 4, de 02 de abril de 2015.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 ANÁLISES DOS CRITÉRIOS

Nas análises desse tópico se observa desdobramentos relacionados aos objetivos, diretrizes e metas do PAGAAF efetivadas no município de Coimbra, MG.

Referente à regularidade e quantidade dos recursos repassados FNDE ao município, no período de 2009 a 2016, segundo os registros do Sistema de Gestão de Prestação de Contas Municipal (SIGPC) e o Termo de Compromisso Estadual, ocorrem regularidades nos repasses dos recursos enviados as Entidades Executoras, presentes no município, neste caso, o Departamento Municipal de Educação e a Escola Estadual de Coimbra, MG. Os recursos financeiros são repassados, em 10 parcelas, à Secretaria de Educação municipal e à escola estadual, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Segundo os registros no Termo de Compromisso de 2016, os recursos do FNDE à escola não foram repassados totalmente, dificultando atingir a meta dos 30% exigidos na Lei. De acordo com entrevista da Gestora da EE estadual:

Esse ano, as parcelas estão atrasadas, não recebemos todas as parcelas do recurso do FNDE destinados à alimentação escolar. Não tivemos como cumprir com todos os contratos assinados com os agricultores familiares. Dessa forma, não conseguimos atingir os 30% exigidos pelo projeto (ENTREVISTA 03).

Na narrativa acima indica que a EE estadual está tendo dificuldade na gestão do Projeto, no que se refere ao repasse dos recursos; conseqüentemente tendo que descumprir com obrigações assumidas, como o contrato com os agricultores familiares.

Quanto à aplicação de pelo menos 30% do total de recursos transferidos pelo FNDE para o PNAE na aquisição de alimentos da agricultura familiar do município, os Relatórios do Sistema de Gestão de Prestação de Conta da EE municipal e as Prestações de Contas da EE Estadual mostraram alguns pontos divergentes, conforme descrito na Tabela 2.

Tabela 2 - Valores investidos na aquisição dos alimentos pelas Entidades Executoras (Municipal e Estadual) do município de Coimbra, MG, diretamente da agricultura familiar no âmbito do PNAE, entre 2009 a 2016.

Ano	Ee municipal			Ee estadual		
	Valor transferido	Valor aquisições	(%)	Valor transferido	Valor aquisições	(%)
2009	R\$ 37.466,00	R\$13.903,10	37,11	-	-	0,00
2010	R\$ 55.030,00	R\$15.729,86	28,58	R\$ 46.980,00	R\$ 1.806,81	3,85%
2011	R\$ 52.320,00	R\$22.835,83	43,65	R\$ 48.420,00	R\$ 18.511,70	38,23%
2012	R\$ 50.556,00	R\$19.114,91	37,81	R\$ 48.660,00	R\$ 12.411,80	25,51%
2013	R\$ 50.000,00	R\$16.412,77	32,83	R\$ 51.720,00	R\$ 14.076,50	27,22%
2014	R\$ 57.492,00	R\$16.300,43	28,35	R\$ 50.460,00	R\$ 13.374,10	26,50%
2015	R\$ 60.638,00	R\$21.882,82	36,09	R\$ 49.220,00	R\$ 16.579,00	33,68%
2016	R\$ 86.880,00	R\$23.071,56	26,62	R\$ 112.266,00	R\$ 19.185,00	17,09%
Média Total (%)			33,88			21,51

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Os dados apresentados na Tabela 2 demonstram que 2009, 2011, 2012, 2013 e 2015 foram os anos em que a EE municipal superou os 30% exigidos por Lei. Constataram-se nos registros das Atas do CAE que, nesse período, os gestores municipais foram contemplados com prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, prêmio este que beneficia as boas práticas de gestão do PNAE. No entanto, em 2010, 2014 e 2016, observou-se um decréscimo no percentual de aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Já a EE Estadual tem resultados diferentes. Em 2009, a entidade não registrou as compras diretamente da agricultura familiar, e foi a partir de 2010 que se iniciaram as aquisições de gêneros alimentícios do agricultor familiar, mesmo assim de forma incipiente, pois não conseguiram atingir os 30% exigidos na Lei, conforme verificado nos dados da Tabela 8. Evidenciou-se que a EE Estadual vem oscilando no que se refere aplicar os 30% do total de recursos transferidos pelo FNDE para o PNAE, na aquisição de alimentos da agricultura familiar do município. Observa-se, na Tabela 8, que em 2011 e 2015, a EE Estadual conseguiu aplicar os 30%, mas, em 2010, 2012, 2013, 2014 e 2016, não conseguiu atingir o percentual exigido por Lei.

Comparando as duas EEs, é possível verificar que a EE Estadual tem dificuldades para atingir a meta dos 30% exigidos pelo PAGAAF, e a EE Municipal apresenta média igual a 33,88% de aquisições de alimentos do sistema agrícola familiar, ou seja, porcentagem mais expressiva do que a da EE Estadual, com uma média igual a 21,51%, um valor abaixo em relação aos 30% exigidos pela Lei.

A dificuldade das EE's em atingir os 30% exigidos na lei, é retratada no estudo realizado no estado de São Paulo, produzido por Villar et al. (2013) intitulado "Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)". Os autores evidenciaram a dificuldade, dos 645 municípios analisados, de informar o percentual do valor utilizado, ou seja, a utilização de no mínimo 30% dos recursos, transferidos pelo FNDE, na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Dentre esses municípios, apenas 186 conseguiram apresentar o percentual que variava de 1% a 70% (VILLAR et al., 2013), o que comprova que os municípios brasileiros vêm enfrentando dificuldade para cumprir a meta de 30% dos recursos para compras direta do agricultor familiar como exigido por lei.

Em relação à forma de elaboração e publicação das chamadas públicas, verificou-se pelos documentos dos editais das Chamadas Públicas que a forma de elaboração e publicação dos mesmos está dentro da norma estabelecida por Lei. Ambas as EEs, municipal e estadual, publicam seus editais de chamadas públicas no diário oficial, que é disponibilizado na internet e também divulgam no mural da sede das escolas, da prefeitura e em outros órgãos públicos da cidade. As EEs contam também com o auxílio dos técnicos da EMATER-MG para divulgação dos editais, sendo considerado um meio mais rápido, de a informação chegar ao agricultor familiar, conforme relatado pela extensionista da EMATER-MG e pelas gestoras das

EE's, tanto municipal quanto estadual:

Quando a escola solta a Chamada Pública, a gente novamente ajuda divulgar, vai à zona rural fala sobre o que é o Programa, o que são as demandas dessas escolas, a gente faz essa preparação toda (ENTREVISTA 01).

Antes de abrimos o edital da Chamada Pública do programa entramos em contato com a EMATER-MG, para que ela nos passe o levantamento dos produtos encontrados no município, depois contactamos novamente a EMATER para divulgação e que eles possam nos ajudar a orientar e auxiliar o agricultor do município a participarem das Chamadas Públicas (ENTREVISTA02).

Ligamos para EMATER-MG, informamos da abertura do edital da chamada pública e solicitamos que eles (os técnicos da EMATER-MG) possam divulgar para os agricultores interessados em participarem, assim a informação chegará mais rápido ao agricultor (ENTREVISTA 03).

As falas acima demonstram que as EEs entram em contato com os técnicos da EMATER-MG do município de Coimbra-MG, avisam sobre a abertura do edital e solicitam que informem aos agricultores familiares que se enquadrem nos critérios das Chamadas Públicas. Dessa forma, a EMATER-MG se torna um meio de comunicação e divulgação mais próximo do agricultor familiar. Entretanto, Villar et al. (2013) e Aguiar e Calil (2016) apontaram que a maior parte dos gestores não tem observado a legislação vigente do PNAE, desconsiderando alguns pontos, como elaboração e divulgação das chamadas públicas.

No que se refere à quantidade de chamadas públicas realizadas no município de Coimbra, MG, verificou-se, nos Relatórios do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) e nas Prestações de Contas da Escola Estadual das EE, que a EE Municipal faz uma chamada pública no início do ano letivo, para atender à demanda deste ano, e atendendo aos agricultores familiares por ano, com média de cinco agricultores por ano. Já a EE Estadual realiza duas chamadas públicas ao ano, dependendo da demanda, com média de um agricultor familiar atendido ao ano.

Na seleção dos projetos de venda, a legislação orienta a observação da adequação dos produtos às normas da vigilância sanitária. Posteriormente deve ser considerado o limite individual de venda do agricultor familiar para a alimentação escolar (R\$ 20 mil por DAP/ano) e também a ordem de prioridade para aquisição de gêneros alimentícios. É válido enfatizar que esta ordem deve ser estabelecida observando a prioridade para os projetos nos municípios, zona rural, estado, país, assentamentos da Reforma Agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades tradicionais quilombolas (FNDE, 2015).

De acordo com os documentos dos Relatórios do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), das Prestações de Contas da Escola Estadual e dos contratos com os agricultores familiares, as EE, tanto municipal quanto estadual, priorizam os alimentos produzidos no município. Porém, por causa da falta de frutas, a EE municipal preferiu o produto de um agricultor de outro município, conforme exposto na entrevista com a gestora do EE municipal:

Para atender a legislação e para diversificar o cardápio escolar, contratamos o agricultor familiar do município de Paula Cândido, MG, para aquisição de mais uma qualidade de fruta, neste caso foi à goiaba (ENTREVISTA 01).

Devido à necessidade de ampliar a variedade de frutas no cardápio da alimentação escolar e à ausência do produto no município, a EE decidiu priorizar um produto de outro município, o de Paula Cândido-MG (município vizinho) que fornece goiaba, o que é permitido pela legislação. Dessa forma, percebe-se o comprometimento da gestora em fazer valer uma alimentação de qualidade e que preze pela variedade, atendendo assim a legislação. De acordo com Ribeiro et al. (2013) é importante que gestores tenham em mente que são capazes de fazer a seleção de alimentos que melhor atendam o Projeto, tendo em vista um efetivo controle de qualidade e segurança alimentar e nutricional.

Referente à forma de organização dos agricultores familiares envolvidos no Projeto, segundo a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, os agricultores familiares participantes do PAGAAF poderão ser agrupados nas condições de fornecedores individuais, grupos informais e grupos formais. Constatou, por meio dos registros dos contratos com os produtores e EE municipal e estadual, do município de Coimbra, MG, que os agricultores beneficiários do Projeto estão enquadrados como fornecedores individuais. Este dado reforça a afirmação de Triches e Baccarin (2016), os quais destacaram que o Governo, ao incluir a categoria de fornecedor individual, proporcionou maior abertura para o pequeno agricultor para participar das compras governamentais.

Quanto aos preços pagos aos agricultores familiares, por meio do PAGAAF, foi verificado, nos registros dos Relatórios do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), das Prestações de Contas da Escola Estadual e das notas fiscais, que as EE efetivam a pesquisa de preços mediante cotação feita com três mercados varejistas, sendo esta prática comum em ambas às EE, municipal e estadual, conforme comprovada nas entrevistas das gestoras das EE do município de Coimbra, MG:

As cotações dos preços são feitas aqui mesmo no comércio local. Geralmente são três, quatro comércios. Onde tem para nos fornecer, pegamos as cotações e dessas cotações é feita uma média (ENTREVISTA 02).

Antes da Chamada Pública, vamos a três mercados, fazemos a cotação, fazemos a média dos preços. Vamos a um ou dois sacolão, depende, e um ou dois mercados (ENTREVISTA 03).

As falas acima confirmam que as EE's, tanto municipal quanto estadual, vêm praticando o que se pede na lei, garantindo assim um preço justo aos agricultores familiares beneficiário do projeto. Essa informação vai ao encontro dos autores De Camargo, Baccarin e Silva (2013) ao afirmarem que o projeto funciona de maneira a adquirir alimentos produzidos pelos agricultores familiares a preços baseados na cotação do mercado local, garantindo assim um preço justo e comercialização, conseqüentemente, ocorre um aumento na renda e a satisfação dos agricultores beneficiários com o preço pago pelos seus produtos.

Referente ao limite individual de venda dos agricultores familiares verificou-se na consolidação dos documentos, Contratos dos produtores, notas fiscais, cópias das ordens de pagamento e dos cheques, que os valores pagos aos agricultores familiares estão dentro do limite individual de venda estabelecido por Lei. Porém, no ano de 2016 ocorreu uma estratégia onde o gestor, para que um agricultor familiar continuasse a fornecer seu produto na escola, uma vez que o mesmo excedeu seu limite permitido por Lei no valor de R\$ 20.000,00, contratou outro agricultor, que emitiu nota fiscal em seu nome, para que outro pudesse continuar a fornecer o alimento necessário à escola. Essa e outras estratégias “são maneiras que alguns gestores acabam utilizando para burlar a lei” (KASPARY, 2016).

Esse fato confirma o que Triches e Schneider (2013) mencionaram que o indivíduo quando:

Ao entender que a lei e a burocracia não deveriam ser impeditivas, surge a possibilidade de transformá-las, “burlando” as regras que inviabilizavam a compra de agricultores e criando outras que a tornariam viável. Nesse aspecto, a burla ou o surgimento da regra são justificados com explicações que os atores são capazes de fornecer para suas atividades diárias e que estão associadas de perto à racionalização moral da ação. (TRICHES; SCHNEIDER, 2013, p. 78).

Nesse contexto, a estratégia ou o surgimento de novo caminho utilizado pelo gestor são justificados com as explicações que os indivíduos “são capazes de fornecer para suas atividades diárias e que estão associadas de perto à racionalização moral da ação” (TRICHES; SCHNEIDER, 2013, p. 78).

Constatou-se nos registros dos Relatórios do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), das Prestações de Contas da Escola Estadual prestações de contas das EE e das notas fiscais fornecidas pelas EE, os produtos fornecidos as Entidades Executoras do município de Coimbra, MG, diretamente da agricultura familiar entre os anos de 2009 a 2016, sendo que os produtos fornecidos para as EEs estão divididos em três grupos de comercialização, alimentos in natura, processados e orgânicos. O **grupo in natura** é o que mais se destaca, totalizando 25 tipos de alimentos, divididos em quatro subgrupos: hortaliças, legumes, grãos e frutas. As hortaliças e os legumes possuem maior expressão, por serem culturas consolidadas na região. Os grãos são representados unicamente pelo feijão. Referente à aquisição de frutas, destaca-se a banana, a goiaba, a mexerica, a laranja e o limão, sendo que a goiaba é fornecida por um agricultor de outro município. Quanto ao **produto processado** foi adquirido pela EE municipal, apenas o fubá. No que diz respeito ao **produto orgânico**, verifica-se que nenhuma das EEs, municipal e estadual, não adquiriram esse tipo de produto.

Esse fato, segundo a Extensionista da EMATER-MG (2016), é devido os agricultores familiares de Coimbra praticar a produção convencional, destacando ainda que “a prática de produção orgânica ou livre de agrotóxico, ainda é incipiente no município” (EXTENSIONISTA DA EMATER-MG, 2016).

É verificado que a aquisição de frutas de agricultores de outros municípios indica carência de oferta desse produto pelos agricultores familiares do município de Coimbra, MG, conforme relatados nas entrevistas das gestoras:

Temos dificuldade de adquirir frutas dos agricultores familiares. Compramos goiaba de um produtor rural que não é do município. Já sentamos e reunimos com a Emater para estar incentivando esses produtores a plantar mais frutas, como a carambola, a acerola, o abacate, até mesmo a goiaba, que aqui não tem quantidade para nos fornecer (ENTREVISTA 02, 2016).

A gente vem conversando muito com a Emater nesse sentido de estarem incentivando e até orientando os produtores a terem vários produtos para estarem fornecendo, por exemplo, a laranja (ENTREVISTA 03, 2016).

As gestoras compartilham a dificuldade de adquirirem variedades de frutas dos agricultores do município e ainda solicitam a EMATER-MG para incentivarem os agricultores a cultivarem outras frutíferas, por exemplo, carambola, acerola e abacate. A partir das entrevistas registradas foi possível verificar a evidência de a fruta ser um produto difícil de ser adquirido pelas EEs, revelando assim um produto promissor para o mercado institucional.

Segundo Cunha (2015) o mercado institucional passa:

a ser uma oportunidade de inclusão mercantil e de desenvolvimento local, podendo ser objeto de políticas públicas e de estímulo à produção e comercialização de produtores familiares, gerando renda para as famílias mais pobres e vulneráveis CUNHA, 2015, p. 31).

A aquisição de produtos do mercado institucional, incentiva à diversificação de produtos, visto que a demanda por uma variedade de produtos para atender à alimentação escolar.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Projeto de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar (PAGAAF) tem proporcionado benefícios socioeconômicos aos agricultores familiares. Um dos aspectos destacados é a interligação de diversos sujeitos, que se articulam, discutem a realidade local e elaboram estratégias para operacionalização do projeto no município de Coimbra, MG.

De modo geral, a operacionalização da política de compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito da alimentação escolar, no município de Coimbra, MG, mostrou-se de forma eficaz, cumprindo com as metas e as diretrizes previstas, apesar de fatores limitantes ainda estarem presentes, como a dificuldade em atingir o mínimo de 30% de compra da agricultura familiar, carência de profissionais ligados ao controle da qualidade dos cardápios e atraso no repasse do recurso pelo FNDE.

Ainda carecem de estudos por partes relativas ao processo entre a concepção e a operacionalização do Projeto localmente, de forma que se tenha maior densidade acadêmica para discussão acerca da quantidade de chamadas públicas efetivadas e da priorização da seleção dos projetos de venda.

REFERÊNCIAS

- [1] Abramovay, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Anpocs; Campinas: UNICAMP, 1992. p.135-207.
- [2] Aguiar, Jeanice de Azevedo; CALIL, Ricardo Moreira. *Análise e avaliação das especificações dos alimentos contidas em editais de chamadas públicas do PNAE*. Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia, v.4, n.2, p.79-87, 2016.
- [3] Brasil. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 25 jul. 2006.
- [4] _____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União, 17 jun. 2009.
- [5] Empresa de Assistência Técnica E Extensão Rural de Minas Gerais - Emater-MG. Relatórios Anuais de Atividades dos anos de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015.
- [6] De Camargo, Regina Aparecida Leite; Baccarin, José Giacomo; DA Silva, Denise Boito Pereira. *O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar*. Temas de Administração Pública, v.8, n.2, 2013.

- [7] Hespanhol, Rosângela Aparecida de Medeiros; Costa, Vera Mariza Henriques de Miranda. *Produção familiar: perspectivas de análise e inserção na microrregião geográfica de Presidente Prudente, SP*.
- [8] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Síntese de indicadores sociais 2010*. Estudos & Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadores_minimos/sinteseindicsoais2012.pdf>. Acesso em: 02 Jan 2017.
- [9] Kaspary, Niedja. Municípios descumprem lei sobre merenda. *Agricultura Familiar. Ministério Público Federal cobra explicações*. Gazetga Web. Maceió, Edição De 26 De Janeiro De 2016. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=281071>> Acesso em: 02 Jan 2017.
- [10] Plein, Clério. *Capitalismo, agricultura familiar e mercantilização*. Informe Gepec, Toledo, v.14, n.2, p. 96-111, 2010.
- [11] Silva Martins, Juniele; Mendes, Estevane de Paula Pontes. *Agricultura familiar no Brasil: características e estratégias da Comunidade Cruzeiro dos Martírios, município de Catalão (GO)*. In: Encontro Nacional de Geografia Agrária, 19, 2009, São Paulo, SP, p. 1-28. 2009.
- [12] Souza-Esquerdo, Vanilde Ferreira de; Bergamasco, Sonia Maria Pessoa Pereira. *Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP)*. Revista de Economia e Sociologia Rural, v.52, p.205-222, 2014.
- [13] Triches, Rozane Márcia; Baccarin, José Giocomo. *Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local*. In: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (Orgs.). Alimentação escolar - construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó, SC: Argos, 2016. p. 89-110.
- [14] Triches, Rozane Marcia; Schneider, Sergio. *Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar*. Estudos Sociedade e Agricultura, v.2, 2013.
- [15] Villar, Betzabeth Slater; Schwartzman, Flavia; Januário, Bruna Lourenço Januario; Ramos, Jamile Fernandes. *Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. Revista Brasileira Epidemiologia, v.16, n.1, p.223-226, 2013.

Capítulo 9

PROPRIEDADE PRIVADA E FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: A ORIGEM PROBLEMÁTICA DAS CIDADES DO BRASIL

Brenda Kellen Matos Silva

Gilson Martins Mendonça

Resumo: Este artigo tem por objetivo proporcionar um entendimento acerca da realidade urbana brasileira. Identificou-se como o direito à propriedade reflete na formação do espaço urbano brasileiro, desde os primórdios no cenário mundial e nacional até os dias atuais. Quanto aos meios de investigação, classifica-se a pesquisa como bibliográfica, cujo desenvolvimento se assentou na análise de dados secundários coletados junto às fontes básicas e na literatura científica e especializada sobre gestão urbana. Concluiu-se que a desigualdade socioespacial urbana no Brasil não decorre somente de aspectos econômicos, mas, principalmente, do processo de urbanização precário.

Palavras-chave: Propriedade privada; Planejamento urbano; Desigualdade socioespacial.

1 INTRODUÇÃO

Muitos não compreendem os fatores geradores do excesso de desigualdade socioespacial nas cidades, da presença marcante das ocupações irregulares e periferias, da precariedade no oferecimento de serviços públicos, da falta de habitação, da ausência de garantias mínimas de qualidade de vida da população.

O artigo procura apontar o conjunto que delineou esse cenário no Brasil visto que para compreender todos os pontos destacados acima é necessário voltar ao passado e analisar o que é propriedade e como esse instituto assumiu diversas facetas no cenário mundial ao longo da história até assumir o atual princípio da sua função social representado na Carta Magna de 1988.

Desse modo, é imprescindível demonstrar que a formação desordenada do espaço urbano brasileiro e ausência de atenção do Poder Público para problemas urbanos diversos prejudicaram diretamente a garantia do direito à propriedade.

2 HISTÓRICO GERAL DA PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

A propriedade na antiguidade apresentava um valor espiritual para o homem, isto é, não estava atrelada apenas a posse de bens materiais, mas “a ideia de propriedade estava na própria religião” (ALVES, 1992, p.70). Assim, as premissas desse fenômeno estavam moduladas como algo sagrado:

“[...] onde os deuses eram louvados, onde o chão se prestava para o repouso eterno dos membros da família, túmulo que nunca se deslocava do lugar original, e onde as libações eram ritualizadas, geração após geração, evidentemente que o homem antigo havia de preservar este lugar como seu, propriedade sua.” (CARNEIRO, 1998, p.26)

Assim, segundo Coulanges (1987), desde a antiguidade já se encontrava devidamente fundada e estabelecida três coisas: a religião doméstica, a família e a propriedade. O direito alienável e imprescritível à propriedade e seu limite era legitimada pela divindade e, portanto, permanecia enquanto perseverasse a religião.

Engels (1984), em seus escritos, revela a noção de propriedade como algo comunal vinculada estritamente aos agrupamentos humanos e familiares, sendo instrumento de subsistência e conexas à rotina dos indivíduos.

Estudos revelam que em Roma, existiam duas noções acerca da propriedade comunal: a da cidade (*gens*) e a da família. A propriedade ser da cidade deixa clara a noção de que tudo que era produzido naquelas terras pertenciam a todos e, além disso, a propriedade não era protegida pela inalienabilidade, sendo revestidos desse caráter apenas os bens móveis.

Contudo, no tempo da República foi fortalecida a propriedade familiar e a figura do *pater familias*, daí há considerações sobre as possíveis etapas de desenvolvimento da propriedade privada:

(1) apresenta-se, em primeiro lugar, uma propriedade individual sobre os objetos constitutivos do domínio necessário à existência de cada um; (2) Surge, em seguida, a propriedade individual sobre os objetos produzidos para o uso do indivíduo suscetíveis de serem trocados com outras pessoas, embora de uso particular; (3) decorre dessa evolução a propriedade dos meios de produção, assegurando-se a alguns indivíduos a propriedade de tudo quanto lhes fosse necessário à produção de mercadorias. (LEAL, 1998, p.41)

No entanto, a cultura romana não estabeleceu uma definição absoluta de propriedade, mas sim apenas noções conceituais que se aproximaram do domínio. Em contrapartida, na Idade Média, conforme Meira (1996), os juristas definiram a propriedade como o direito de usar (*jus utendi*), fruir (*jus fruendi*) e abusar (*jus abutendi*) da coisa (*res*).

No contexto Medieval, houve a valorização do solo e uma estreita relação entre poder político e propriedade de terras, isto é, entre soberania e propriedade. Esse período foi marcado pelo domínio direto de propriedade do senhor feudal e o domínio útil do vassalo. Portanto, a propriedade nesse período era marcada pela “superposição de titulações de domínios, de densidades diferentes, que se mantinham paralelas umas às outras” (Leal, 1998, p.42).

Nesse sentido, ainda no contexto medieval, mesmo sem o conceito formado de função social da propriedade, cabe salientar a importância da igreja católica medieval e sua doutrina:

[...] desde Santo Ambrósio, propugnando por uma sociedade mais justa com a propriedade comum, ou Santo Agostinho, condenando o abuso do homem em relação aos bens dados por Deus, e Santo Tomás de Aquino, que vê na propriedade um direito natural que deve ser exercido com vistas ao *bonum commune*, até aos sumos pontífices que afinal estabeleceram as diretrizes do pensamento católico sobre a propriedade, sempre em todas as oportunidades, a Igreja apreciou a questão objetivando humanizar o tratamento legislativo e político do problema. (ARAÚJO, 1977, p.7)

Ainda segundo Araújo (1977), a Igreja, como instituição de grande influência da época, pregava a característica principal e intrínseca a sua função social, cuja apreensão individual apresentaria um risco para o bem geral. O acontecimento marcante dessa época foi com a Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, que iniciou a discussão sobre a contribuição proporcionada ao bem comum, que deveria ser realizada pelo uso da propriedade.

Nessa mesma direção pregava São Tomás Aquino, no que concerne ao uso, o homem não deveria possuir os bens exteriores como próprios, mas como comuns, de tal forma que facilmente os comunique nas necessidades dos outros.

Porém, com o advento do Mercantilismo o modelo feudal é enfraquecido uma vez que com essa “Revolução Comercial” a noção de propriedade é alterada para uma noção produtiva, ou seja, a propriedade seria um objeto de crescimento econômico. Sendo, pois, adquiridas de forma gradual pelos burgueses – classe que estava em ascensão naquele período, e vendidas pelos nobres europeus. Nessa realidade, explica Leal:

Tais negócios jurídicos tomam duas formas bem distintas. A primeira indo de encontro à divisão entre domínio direto e domínio indireto, pois o comprador burguês adquiria ambos os domínios, em dinheiro ou sob a forma de aluguel perpétuo da terra. Graças a esse meio, antigas terras senhoriais foram retiradas do sistema feudal. No segundo caso, o burguês comprava somente o domínio direto a dinheiro ou sob a forma de aluguel e, às vezes, adquiria mesmo o título de nobreza do senhor, o que o colocava em seu lugar no sistema feudal. Assim, já no início do século XVII, cerca de três quartos das famílias nobres da França haviam adquirido os seus títulos. (LEAL, 1998, p.45)

Para entender o processo de evolução desse fenômeno da antiguidade até o Século XXI é mister ressaltar o acontecimento que deu início às primeiras noções de propriedade como algo individual e privado. Este foi o advento da produção de subsistência e atividades agrícolas, com tal evento a propriedade comunal foi “transformada em propriedade privada, sendo pautado este processo pela luta de interesses conflitantes entre produtores e posseiros proprietários” (LEAL, 1998, p.39).

Assim, Engels deixa claro o desenvolvimento desse fenômeno vinculado ao mercado e ao próprio capitalismo:

De tudo o que dissemos, infere-se que a civilização é o estágio de desenvolvimento da sociedade em que a divisão do trabalho, a troca entre indivíduos dela resultando, e a produção mercantil atingem seu pleno desenvolvimento e ocasionam uma revolução em toda a sociedade anterior. Nesse modo de produzir, foi-se introduzindo lentamente a divisão do trabalho. Minou a produção e a apropriação em comum, erigiu em regra dominante a apropriação individual, criando, assim, a troca entre indivíduos. (ENGELS, 1984, p.141)

Já em Relação à Idade Moderna, a noção de propriedade pode ser dividida em dois momentos: pré e pós Revolução Francesa. No Início da Idade Moderna, como consequência do crescimento econômico, expansão comercial e do ciclo manufatureiro:

[...] a nova forma de propriedade que ganha relevo em pouco tempo é a propriedade industrial, que vem a se unir à propriedade imobiliária, todas de caráter absolutamente individuais e destinadas a atender expectativas particulares e setoriais de uma parcela da sociedade, sendo idealizadoras de que esta propriedade tenha um fim em si mesma, ou seja, servir de capital para gerar mais capital (LEAL, 1998, p.46).

Nesse cenário, essas novas perspectivas acerca da propriedade são marcadas pela tendência liberal clássica e pelo capitalismo vigente. Porém, com o advento da Revolução Francesa e do Código Napoleônico (que regulou a propriedade como instituto) se inicia o ponto histórico crucial do debate desse trabalho.

Este foi o acontecimento da história que introduziu um novo pensamento sobre a propriedade – o pensamento social –, isto é, abolição de privilégios e extinção de direitos perpétuos. Destacam-se pensadores como Jossierand (1939) e Dugit (1960) que acrescentam elementos políticos e sociais à propriedade, superando a visão egoística e identificando o abuso quando o direito à mesma é desviado de sua utilidade econômica e social.

Duguit, citado por Orlando Gomes (1961), defende a liberdade ao possuidor da propriedade de constituir riqueza, porém, com o objetivo de cumprir com uma função social. Sua afirmação é fundamentada nos estudos de Durkheim e sua teoria de solidariedade.

É visto que essa noção de propriedade tem sua legitimidade pela autonomia do indivíduo como um direito absoluto limitado à função social. Além disso, com a consolidação e internacionalização dos direitos humanos, o direito à propriedade é limitado por direitos relacionados à dignidade humana como o direito ao trabalho e o direito à vida. Dessa forma:

No tocante ao direito à vida, o direito de propriedade deve ser subordinado, pois todos os seres humanos- que não o proprietário- tem sobre a coisa de propriedade destes direitos virtuais, aos quais o legislador concede eficácia no caso de necessidade, obrigando-o a utilizar a coisa em função das necessidades sociais. (LOPES, 1997, p.297)

A Revolução Francesa consolida o direito à propriedade como um direito fundamental e ainda *inviolable et sacré*, forma que o Código Napoleônico inseriu acerca do instituto. Percebe-se que após toda essa evolução durante o processo de individualização da propriedade, esta, por último, adquiriu uma concepção mais social.

Por fim, a propriedade privada tida como direito absoluto irá vigorar até meados do século XX com o advento das constituições sociais e do processo de constituição e ocupação do espaço urbano que promovem certa flexibilização acerca deste instituto.

3 PROPRIEDADE URBANA E A FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO

O Brasil é um país marcado pela desigualdade não apenas regional ou racial, mas também pela desigualdade urbana na qual a minoria da população da cidade tem acesso aos equipamentos públicos, infraestrutura e mobilidade, enquanto, em contrapartida, a maioria dos cidadãos encontra-se à margem da cidade localizados em periferias e ocupações irregulares, sem acesso aos direitos básicos e distantes dos grandes centros. Destarte, este cenário decorre da herança colonial vivida pelo país, conforme será explanado.

O início da colonização no Brasil se deu, até meados do século XIX, mediante as sesmarias nas quais as terras, ainda sem valor comercial, eram concedidas pela Coroa para fins de ocupação, produção e povoamento do país. Segundo Maricato (1997), esse período favoreceu a consolidação dos latifúndios, a detenção do poder nas mãos de grandes proprietários rurais em detrimento dos pequenos posseiros e, conseqüentemente, da distribuição desigual de terras.

No entanto, conforme Ferreira (2005), com o advento da Lei das Terras, de 1850, a terra passou a ser considerada uma mercadoria uma vez que a Coroa passou a vender partes do território nos quais não possuíam dono, com exceção dos grandes latifundiários que já detinham a terra em razão das sesmarias. Desse modo, para ter o acesso à terra agora seria necessário pagar o seu valor, desse modo surge a propriedade privada do solo brasileiro.

O autor ainda comenta que a citada Lei das Terras surgiu em um cenário político-econômico que uma vez marcado pela proximidade da proibição do tráfico de escravos implantava, por consequência, o trabalho assalariado. Além disso, a lei proporcionou a transferência do poder, antes medido pela quantidade de escravos, agora indicado pela terra que passou a possuir valor econômico e tornou-se um instrumento de demonstração de riqueza e de hegemonia da classe latifundiária.

Nesse cenário, o advento da ventilada lei promoveu a distribuição desigual da terra uma vez que apenas os grandes latifundiários e donos de escravos possuíam poder aquisitivo para adquiri-la, enquanto, a outra parte da sociedade, composta de escravos e imigrantes, não tinha como obter, por seus próprios meios, o

acesso à propriedade. Portanto, essa realidade influenciará na segregação sócio espacial urbana durante o período de industrialização.

No contexto, em relação ao surgimento da cidade, o Brasil teve a formação tardia do seu espaço urbano. Sabe-se que nos países desenvolvidos os cidadãos viviam uma economia de mercado e, em contrapartida, países subdesenvolvidos como o Brasil ainda tinham sua economia voltada para subsistência.

Nesse cenário, o povoamento no Brasil também foi realizado tardiamente e direcionado à agricultura, como para o cultivo de cana-de-açúcar no século XVI, ciclo de ouro e, mais tarde, a produção de café. Assim, a maioria das cidades como Salvador e Pernambuco preocupava-se apenas com o comércio com a metrópole e a Europa.

Contudo, o primeiro marco da expansão da vida urbana foi em São Paulo a partir do momento em que os habitantes ali localizados passaram a buscar outras povoações para fixar suas residências. Concorrentemente a este evento, o ciclo de mineração foi deslocado das capitais mencionadas e fez nascer novas cidades no interior de Minas Gerais e, posteriormente, no Mato Grosso e Goiás.

Nesse sentido, percebe-se que o Brasil tem o surgimento de suas cidades e centros de povoações todos decorrentes das atividades produtivas da época, em que o auge econômico da cidade a tornava capital e foco dos interesses migratórios. Dessa forma, Salvador – capital da cana de açúcar – é trocado pelo Rio de Janeiro como capital uma vez que este havia se tornado o principal centro exportador do ouro. Leal explica:

Até este período, as capitais refletem-se qualitativa e quantitativamente no processo urbano. O Brasil configura-se, ao longo dos séculos, como um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluem segundo lógicas próprias. Este quadro somente é quebrado a partir da produção do café, quando o estado de São Paulo se torna o pólo dinâmico da área que abrange os estados do sul, além de Rio de Janeiro e Minas Gerais. Trata-se, porém, de uma integração limitada (do espaço e do mercado) de que participa apenas uma parcela do território nacional. (LEAL, 1998, p.68)

Essas duas cidades além de possuírem os limites já citados, possuíam também limitações físicas, como no Rio de Janeiro, onde o terreno era marcado por ruas estreitas e Salvador que tinha seus dois níveis ligados por caminhos íngremes. Assim, surgem os primeiros resquícios da cultura da desordenação do solo urbano.

Posteriormente, com o advento da família real ao Rio de Janeiro, produção de café, proibição da escravidão e independência do Brasil, mudanças significativas são percebidas na realidade urbana do país. Houve a construção de rodovias o que favoreceu a conexão entre as redes urbanas, as exportações geraram melhorias dos serviços públicos, a importância da cidade São Paulo devido ao café promoveu o crescimento da cidade em vários distritos e núcleos e o Rio de Janeiro, como capital, também foi alvo de melhorias urbanas.

O grande avanço dessas duas cidades se dá, especialmente, pelo cenário econômico e pelo comércio internacional da época, em especial nas relações do Brasil com a Inglaterra, que incutiu às autoridades públicas a necessidade de modernização das cidades brasileiras como sinais da economia vivida pelo país.

Nesse ínterim, Ferreira (2005) aponta como o processo de urbanização nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro influenciaram diretamente na hegemonia da classe latifundiária e na segregação socioespacial urbana, esta última baseada em dois fatores: localização e participação do Estado.

Segundo o mencionado autor, a localização é que vai determinar o valor do solo urbano, isto é, se o solo é um espaço produzido pelo trabalho social, ele terá seu valor medido pelo trabalho social empreendido para torná-lo edificável, pelas construções existentes no local, pela sua acessibilidade e demanda, sendo estes qualitativos, verdadeiros atributos da localização. Portanto, são estes que irão dar destaca-la dentro de determinada cidade e para Ferreira:

A localização é um fator de diferenciação espacial por motivos óbvios: terrenos com uma vista privilegiada, ou situados em locais de fácil acesso, ou muito bem protegidos, ou próximos a rodovias ou ferrovias, tornam-se mais valiosos para interesses variados. São mais agradáveis para o uso habitacional, ou melhor situados para escoar a produção de uma fábrica, ou para atrair mais consumidores para uma loja, e assim por diante. Nas cidades brasileiras do início do século passado, que acabamos de descrever, os bairros centrais, que

tinham boa infraestrutura, concentravam mais gente, dispunham de linhas de bonde, eram próximos das estações de trem, eram os bairros privilegiados onde acontecia a vida urbana (...). (FERREIRA, 2005, p.6)

Nesse cenário, as zonas residenciais naquela época se dividiram, enquanto os ricos buscavam morar no sul mais perto dos serviços públicos, os pobres se abrigavam na zona oeste, totalmente mais vulneráveis aos problemas urbanos, da industrialização e distantes dos serviços públicos.

Esta criação urbana, contudo, trata-se muito mais de geração de cidades do que de um verdadeiro processo de urbanização, sendo a mecanização do trabalho e da indústria o vetor de um novo impulso a este fenômeno, que conhece sua primeira aceleração no século XIX. (LEAL, 1998, p.67)

A industrialização, indiscutivelmente, estimula o processo de urbanização, e está estreitamente relacionada com crescimento demográfico das cidades, especialmente ao processo migratório campo-cidade. Portanto, a industrialização gera a inversão das residências dos indivíduos passando a ser a cidade o lugar de habitação da população brasileira. Gerando, pois, súplicas emergenciais acerca de infraestrutura urbana, serviços públicos, entre outros.

O outro fator é a participação do Estado que insistiu em investir, desde àquela época, em regiões que beneficiariam à classe rica. Desse modo, iniciou os investimentos urbanos para atender a demanda da crescente produção industrial como serviços de água, esgoto e transportes ferroviários. Porém, em relação à acumulação da massa trabalhadora nas periferias da cidade,

O Estado, por sua vez, especialmente em nível de prefeituras, mantém-se afastado desta problemática, não se comprometendo a levar infraestrutura a esta periferia urbana nascente, pois não possui recursos públicos para tal, em decorrência do próprio modelo de desenvolvimento elitista e voltado para o mercado externo que é praticado. Ironicamente, a clandestinidade do parcelamento do solo urbano aqui configurada – na verdade loteamentos que a prefeitura não conhece oficialmente – dá ao Poder Público o mote para não instalar os equipamentos urbanos faltantes e imprescindíveis: pavimentação, luz, água, esgoto, canalização de águas pluviais e de cursos d'água. (LEAL, 1998, p.71)

Portanto, a relação existente entre propriedade privada e cidade está no acesso à terra e na segregação sócio espacial decorrente da localização e da intervenção estatal. O cenário histórico delineado desde o início do capítulo aponta o acesso desigual à terra rural e, posteriormente, urbana, de maneira que favorecia apenas a classe que detinha o poder e a riqueza.

Noutro momento, com o fortalecimento da exportação cafeeira e início da industrialização, os ricos buscavam o solo urbano com localização atrativa para seus negócios enquanto a parcela pobre da cidade se aglomerava nas periferias distantes dos centros urbanos. Sendo ainda a participação estatal instrumento de valorização da localização uma vez que investia em serviços públicos justamente nos locais onde residia a classe nobre da sociedade.

Nesse ínterim, resta ainda estabelecer um passeio pelas décadas históricas do Brasil a fim de constatar o processo gradual do urbanismo no país. Assim, no período entre as décadas de 30 e 40 ocorreu a elaboração do primeiro Plano Diretor do Brasil, o da cidade do Rio de Janeiro que influenciou diretamente a criação dos demais nas cidades de Curitiba e Porto Alegre. Esse acontecimento foi decorrente de um modelo de urbanização atrelado ao projeto de modernização do industrialismo que objetivava a monumentalidade e o embelezamento do espaço urbano.

A década de 50 foi marcada pela dualidade da sociedade tanto na relação tradicional *versus* moderno (campo-cidade), como entre os cidadãos integrados e os marginalizados, dentro do próprio espaço urbano, sendo a questão da cidade a ser tratada como uma questão de desenvolvimento, enquanto o eixo central se desloca para a economia, como bem assevera Leal (1998) ⁹.

9 O autor, além de esclarecer tais características dessa época, ressalta também que durante esse período ocorreu a Semana do Urbanismo (1935) e a instituição do Escritório de Plano de Urbanismo (1935) em Salvador. Ambos realizados por interventores nomeados por Vargas. Porém, não foram efetivados, o que gerou um abismo entre "cidade real e a cidade legal" assim denominado por Jacobi (1984,p.114)

Esse modelo de desenvolvimento proporciona um estímulo aos setores produtivos da cidade em detrimento dos setores sociais. Assim, com o Governo Kubitschek e seu programa de governo (prosperar 50 anos em 5) agravou de forma significativa a realidade brasileira uma vez que as capitais se concentraram apenas em criação de estradas, aeroportos, hidrelétricas e indústrias de base, gerando migrações desordenadas e inchaço populacional nas cidades.

Nas décadas de 60 e 70 o panorama da política urbana brasileira é alterado, a partir de uma série de movimentos sociais que voltam à questão da cidade em prol da dignidade humana. Ou seja, habitar e/ou ter uma propriedade, não significa apenas ocupar um lugar, mas deve ser garantido ao cidadão urbano o mínimo que significa habitar com dignidade. Essa dignidade está muito além do caráter de ser proprietário ou não de uma propriedade privada, mas em esta propriedade ser uma moradia e ter a sua disposição serviços essenciais de saúde, transporte, segurança, pavimentação, dentre outros.

Porém, o Estado marcado por políticas privatistas e conservadoras ainda configuram como impedimentos para o atendimento das demandas sociais. Inicia-se, portanto, uma série de questionamentos acerca da legitimidade do Estado, gerando assim resolução de conflitos e certa “normatividade própria e informal”, segundo Leal (1998) por parte da população brasileira em face da ordem estatal. Assim, ele expõe:

Os conflitos sociais surgidos no campo e na cidade, unidos à crise de identidade e legitimidade do Estado de Direito em geral, em especial do Estado brasileiro, enquanto evidenciam a existência de opiniões, comportamentos, desejos e crenças múltiplos e contraditórios, convivendo no mesmo tecido social e revelando uma profunda marginalização humana, denunciam o profundo questionamento do poder e da ordem estabelecida. (LEAL, 1998, p.76)

Assim, o advento da década de 80 tem como principal característica a implantação da reforma urbana modernizadora – a Reforma Urbana Redistributiva é um exemplo – em que a habitação e a cidade são objetos de inclusão nas reformas de base. Isto é, o planejamento torna-se um importante instrumento aliado às camadas populares para o enfrentamento das suas principais tensões. Um exemplo é a Reforma Redistributiva já citada, cujo objeto é a participação direta das camadas populares na gestão da cidade, intervenção na propriedade privada da terra e uso do solo urbano. Cidades como Curitiba e Paraná foram as primeiras precursoras.

Ressalta-se que todo esse processo de modernização no contexto da política e planejamento urbano sempre prevaleceu sobre a questão social. A Reforma Urbana Redistributiva quebrou esse paradigma e ainda foi elemento de planejamento em planos diretores como o de São Paulo e Rio de Janeiro, tornando, a questão social o centro das atenções reformadoras.

Desigualdade urbana é marca de décadas da história do Brasil. Esta consiste em situações diferenciadas vividas em zonas dentro da cidade. Ou seja, há um déficit enorme na oferta de infraestrutura e serviços na maior parte da cidade. A obtenção do mínimo para um cidadão urbano em serviços públicos torna-se privilégio de poucos indivíduos localizados em certos bairros. Assim, esta é a raiz do problema de diferenciação imobiliária no Brasil, realidade do país em plena década de 90.

Portanto, fica clara a relação dialética entre valorização e periferação, uma vez que:

[...] a carência dos serviços urbanos, sintoma visível do congestionamento, recai sobre as camadas mais pobres da população, pois o mercado imobiliário encarece o solo das áreas bem servidas, que ficam deste modo ‘reservadas’ aos indivíduos dotados de mais recursos e às empresas, naturalmente. (SINGER, 1990, p.35)

Porém, ainda na concepção atual acerca do problema urbano e em relação à propriedade privada urbana imersa na cidade há tensões decorrentes de décadas e agravados gradativamente. Amaral Jr expõe a realidade:

As áreas urbanas em todo o mundo são consideradas locais privilegiados para a geração de emprego, para a inovação, para ampliar as oportunidades econômicas. Os centros urbanos revelam uma enorme agilidade na construção de uma rede de relações no plano da economia, da política, da cultura, conectando zonas rurais, pequenas e médias cidades. Em alguma face deste espaço urbano, entretanto, estão os excluídos, aqueles que não satisfazem suas necessidades materiais básicas. Em outras palavras, por um lado, criam-se espaços públicos e se socializa a vida urbana e, por outro, crescem as zonas

privatizadas (áreas comerciais, grupos residenciais); aumenta a oferta de serviços públicos e equipamentos coletivos, mas também o número de pessoas que vivem ilhadas em áreas degradadas ou periféricas, sem meios para informar-se e para ter acesso a estes equipamentos. (AMARAL JR, 1995, p.328)

Essa desigualdade vivida na atual realidade urbana tem aspecto não só social, mas como assevera o autor, uma desigualdade até em relação ao viver uma vida urbana. Seria crítico apontar, que após essas análises, apenas uma parte da população vive o direito à cidade, enquanto outros estão submersos ainda a uma vida precária e indigna que até mesmo não poderia ser chamada de vida urbana.

Por fim, Leal (1998) apresenta algumas propostas a serem perseguidas pelo Poder Público, como instituição política e jurídica garantidora, para enfrentar tais problemas e com o objetivo de uma reestruturação da dinâmica urbana:

1)Uma gestão democrática da cidade que garanta condições de moradia digna, infraestrutura básica e equipamentos sociais eficazes ao conjunto da população e que se constitua em instrumento de integração de uma grande massa de excluídos urbanos; 2)Uma concepção de zoneamento urbano e de ocupação do solo que permita a convivência entre usos residenciais, industriais e comerciais e favoreça a utilização mais intensa de transporte não motorizado.3)A utilização de instrumentos jurídicos existentes e a criação de novos, que deem cobertura e mesmo viabilidade ao exercício do Poder de Estado, para dar concretude à ideia de função social da propriedade e da cidade (...). (LEAL, 1998, p. 83)

Enfim, a formação do espaço urbano brasileiro, sem dúvida, foi realizada de forma avulsa, sem participação estatal e políticas urbanas superficiais o que gerou um espaço totalmente usado e ocupado de forma irregular e um ambiente caótico para se viver. A análise de toda a formação aponta e deixa nítidas as causas da atual realidade vivida e dos novos desafios que não só o Estado, mas toda a sociedade se apodera.

O fruto dessa evolução histórica, mesmo com mudanças atuais, precisa irremediavelmente de mudanças no seu tratamento não só pelos juristas, mas por todo um conjunto de profissionais interdisciplinares que devem voltar o seu olhar para essa problemática.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, constata-se a importância do estudo acerca do instituto da propriedade e sua evolução histórica como um pré-requisito básico para compreensão não apenas do fenômeno da sua função social introduzida no ordenamento jurídico, mas também para a aceção da atual realidade urbana do Brasil.

Nesse cenário, foi possível verificar que a propriedade passou por três estágios básicos: comunal, produção e, por fim, com função social. Desse modo, a Revolução Francesa foi um grande acontecimento que formou o conceito acerca da propriedade como um direito fundamental e as Constituições Sociais, promulgadas a partir do século XX, que contribuíram, indiscutivelmente, para consolidação do aspecto social da propriedade.

No mais, constatou-se que a formação do espaço urbano brasileiro esteve diretamente vinculada à produção e comércio da época. Inicialmente, com o ciclo de açúcar, ouro e café e, posteriormente, com a indústria. Assim, os povoados foram de forma gradual e desordenada se tornando pequenos centros urbanos.

Nesse interím, a industrialização foi o grande marco no processo de urbanização brasileiro. Este fenômeno gerou o êxodo dos campos e, conseqüentemente, inchaço populacional e pressão ao Estado por melhorias na qualidade de vida e na oferta de serviços públicos.

Por fim, restou consubstanciado que a desigualdade social espacial no Brasil não decorre só de aspectos econômicos, mas, principalmente, do processo de urbanização precário, após o advento da família real, que privilegia áreas do país como o Sul. Além disso, centraliza-se apenas na zona sul do estado a oferta de serviços públicos, o que gerou a especulação imobiliária, segregando, desde já, os de baixa renda.

REFERÊNCIAS

- [1] Alves, V.R. Uso nocivo da propriedade. 1.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. 641p.
- [2] Amaral Junior, A. Propriedade ou impropriedade. Revista de Direito Público nº. 68/337-344. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995
- [3] Araujo, T. Função social da propriedade. In: Enciclopédia Saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, 1977. v.39.
- [4] Carneiro, R.J.M. Organização da Cidade: Planejamento Municipal, Plano Diretor, Urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998
- [5] Coulanges, F. A cidade Antiga. Coimbra: Porto, 1987.
- [6] Engels, F. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. São Paulo: Alfa-Ômega, 1984.
- [7] Ferreira, J.S.W. A. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio "Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização". Unesp e Sesc Bauru, 21 a 26, ago. 2005. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/56678804/A-Cidade-Para-Poucos-breve-Historia-Da-Propriedade-Urbana-No-Brasil-JOAO-WHITAKER-1>>. Acesso em: 20 Fev. 2017.
- [8] Gomes, O. Direito e Desenvolvimento. Salvador: Universidade da Bahia, 1961.
- [9] Leal, R.G. A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria Do Advogado Editora, 1998.
- [10] Lopes, M.M.S. Curso de Direito Civil. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.
- [11] Maricato, E. Habitação e Cidade, São Paulo: Atual Editora, 1997
- [12] Meira, R.C. Curso de Direito Romano. São Paulo: Saraiva, 1996.
- [13] Singer, Paul. Economia Política da Urbanização. 12ª ed. São Paulo, editora brasiliense, 1990.

Capítulo 10

O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: O CASO DO LOTEAMENTO COLINAS DO ALEGRE, SÃO JOÃO DA BOA VISTA-SP.

Suzana Sousa Chagas

Fabíola Castelo de Souza Cordovil

Resumo: Este trabalho tem como objetivo a discussão da aplicação do instrumento urbanístico Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) constante no Estatuto da Cidade, e seu papel na disputa entre os agentes produtores do espaço urbano. Como estudo de caso, analisou-se o processo da ação civil pública movida pelo Ministério Público contra o Colinas do Alegre Empreendimentos Imobiliários SPE LTDA e a Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista -SP. Destaca-se a dependência legislativa entre o EIV e os demais instrumentos urbanísticos, e de como os diversos agentes utilizam o EIV conforme seus interesses. Conclui-se que a obrigatoriedade do EIV não soluciona todos os aspectos urbanísticos, mas pode evidenciar fragilidades e promover a transparência e participação popular, promovendo a função social.

Palavras-chave: Estudo de Impacto de Vizinhança; Ministério Público; Função social.

1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização do Brasil deu-se de maneira rápida, transitando de uma fase predominantemente rural para urbana entre as décadas de 1940 e 1980. Esta trajetória, intensificada pelo movimento migratório, caracterizou-se pela ocupação da classe econômica menos favorecida das margens da periferia desprovida de infraestrutura urbana e de menor valor de mercado, sendo a parcela mais bem equipada do território reservada para a minoria detentora de capital (ROLNIK, 2011). A luta pela democracia urbanística no Brasil se inicia na década de 1960 com os movimentos de Reforma Urbana, culminando na sanção do capítulo referente à Política Urbana na Constituição da República Federativa de 1988 (artigos 182 e 183), conquistado por meio de uma emenda de iniciativa popular. Assegurou-se, portanto, a função social da cidade, obrigando os municípios com mais de vinte mil habitantes a elaborarem seus planos diretores com o propósito de regulamentação do ordenamento territorial urbano (BRASIL, 1988). Em 2001, foi sancionado o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) como instrumento regulamentador dos artigos 182 e 183 da Constituição, assegurando o cumprimento da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade, com objetivo de enfrentar o crescimento das desigualdades e combater a exclusão social. (RODRIGUES, 2004).

A necessidade de se avaliar os impactos de um empreendimento ou atividade surgiu na legislação brasileira a partir da década de 1980 por meio da Lei nº 6.803/80, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, justificando em seu artigo 10, parágrafo 3º, a necessidade de estudos especiais que tratassem de alternativas e avaliações de impacto, além do atendimento ao estabelecido no zoneamento urbano. A Lei nº 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente foi o marco legal que introduziu a necessidade de avaliação de impactos ambientais como um de seus principais instrumentos. A Resolução CONAMA nº 01/87 trouxe a regulamentação do artigo 8, inciso II da Lei nº 6.938/81 sobre a necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental, determinando quais empreendimentos e atividades estariam sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para fins de análise da localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento que venha a utilizar ou alterar recursos ambientais por meio da atividade humana (BRASIL, 1980;1981;1987). O Estatuto da Cidade veio a introduzir em âmbito federal o EIV como um dos instrumentos da política urbana previstos no artigo 4º, o qual tem como propósito evitar interferências negativas e desconfortos nas estruturas urbanas de empreendimentos de impacto que conforme o artigo 37 "(...) será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades" (BRASIL,2001).

A aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é prevista por meio do Estatuto da Cidade em seus artigos 36 a 38, nos quais são delimitados sete elementos mínimos de análise do entorno urbano. O EIV possui como objetivo delimitar a ação dos impactos que o empreendimento ou atividade irá provocar, com o ônus a ser acordado entre o poder público e o empreendedor. Busca-se, assim, com este instrumento evitar interferências negativas e desconfortos nas estruturas urbanas e verificar sua compatibilidade com o entorno (BRASIL,2001). A prática da legalização e da prática da aplicação do EIV acaba por mostrar um cenário que por vezes se afasta de seu objetivo inicial. Frequentemente, a legislação pertinente que rege o instrumento EIV tem sido aprovada por órgãos públicos municipais como uma reprodução dos parâmetros mínimos estabelecidos no Estatuto da Cidade, priorizando muitas vezes os interesses privados em detrimento dos coletivos. Diversos municípios ainda não regulamentaram uma legislação específica para o EIV, constando apenas no Plano Diretor municipal, sendo o instrumento tratado de maneira simplificada e sem condições de ser colocado em prática (LOLLO; RÖHM, 2005, RODRIGUES, 2004).

Este artigo busca compreender os aspectos que resultam na dificuldade em aplicar o EIV, e como o instrumento pode ser manipulado em meio à disputa entre os agentes produtores do espaço urbano, dentre eles o agente imobiliário, o poder público municipal e o Ministério Público (MP). Como estudo de caso, será apresentada análise do EIV exigido por meio de ação civil pública movida pelo Ministério Público contra o empreendimento Colinas do Alegre Empreendimentos Imobiliários SPE LTDA e a Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista.

Durante a análise do estudo de caso foram identificados dois aspectos principais relacionados a legalização e prática da aplicação do instrumento: a ineficiência do EIV quando aplicado na ausência de lei municipal específica que o regulamente e as consequências negativas da aprovação de novos loteamentos por meio de decreto do executivo. O caso ilustra a consequência da legalização imprecisa do instrumento por meio do Estatuto da Cidade, uma vez que na prática as leis repetem os mesmos itens mínimos citados na Lei nº 10.257/01, tornando sua aplicabilidade inviável e genérica (LOLLO; RÖHM, 2005).

O município de São João da Boa Vista se localiza na região Centro-Leste do estado de São Paulo, tendo como municípios limítrofes Águas da Prata (Estância Hidromineral) a Leste, Aguaiá a Sudoeste, Andradadas (MG) ao Sudeste, Espírito Santo do Pinhal e Santo Antônio do Jardim ao Sul, e Vargem Grande do Sul, ao Norte e Noroeste. O município dista 218,00 km da capital do estado, São Paulo, e possui uma população de 83.639 habitantes (IBGE; 2010).

Este trabalho está estruturado em três partes principais: a primeira resgata brevemente o papel desempenhado pelo Ministério Público por meio da ação civil pública; a segunda parte aborda a aplicação do EIV frente ao ordenamento territorial do município de São João da Boa Vista e o estudo de caso do loteamento Colinas do Alegre, finalizando com a conclusão e demais apontamentos importantes para a continuidade do tema e o desenvolvimento de trabalhos futuros.

2. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO POR MEIO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O Ministério Público (MP) possui como papel principal defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais quando estes se encontram indisponíveis. Com a mesma garantia de atuação assegurada ao Poder Judiciário, o Ministério Público não possui vinculação nem com este poder nem com o Poder Executivo e seus integrantes, assegurando a princípio seu caráter independente. Estes agentes são denominados Promotores de Justiça e Procuradores de Justiça, com a chefia da instituição por parte do Procurador-Geral da Justiça, eleito por promotores e procuradores e nomeados pelo governador do estado (SÃO PAULO; 2016). Conforme a Lei nº 7.347/85, a ação civil pública busca proteger os interesses da coletividade, podendo figurar como réu agentes pertencentes a administração pública ou qualquer pessoa física ou jurídica que cause danos morais ou patrimoniais ao meio ambiente, consumidores em geral, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a ordem urbanística. No caso de réu proveniente do poder público, caso ocorra a desobediência ou danos aos direitos coletivos citados o mesmo poderá ser acusado de crime de improbidade administrativa (BRASIL; 1985). A Constituição Brasileira de 1988 traz em seu artigo 129, inciso III, a ação civil pública como parte das funções da atuação do Ministério Público, sendo considerada um recurso de proteção dos interesses difusos e coletivos, tais como o patrimônio público e social representado pelo meio ambiente (BRASIL; 1988).

A administração pública municipal de São João da Boa Vista já foi alvo de diversas intervenções do Ministério Público, em função da aprovação indiscriminada de novos loteamentos por meio de decretos elaborados pelo Poder Executivo. A promotoria entrou com ações contra os loteadores e a prefeitura, uma vez que foram constatadas irregularidades na aprovação dos lotes pelo envolvimento de pessoas pertencentes à aprovação de projetos na prefeitura municipal serem ligadas aos empreendedores imobiliários dos loteamentos, ferindo princípios da administração pública e gerando conflito de interesses (G1; 2016). Questionou-se na ação o fato de os loteamentos não destinarem o mínimo estabelecido de 10% da área total do empreendimento para área de lazer, conforme determina a Lei municipal nº 1.366/04 de Parcelamento do Solo, além de alegações sobre aumento na geração de tráfego e poluição em função da aprovação do empreendimento tal como o mesmo se encontrava. Dentre as alegações levantadas pela promotoria, destacam-se o adensamento urbano em área desprovida de infraestrutura viária, de serviços e com a existência de grande quantidade de vazios urbanos que favorecem a especulação imobiliária; a insuficiência da análise contida no primeiro Estudo de Impacto de Vizinhança apresentado e os danos aos consumidores que adquiriram os lotes, além dos possíveis danos urbanísticos e ambientais¹⁰.

O Ministério Público sustentava a alegação na decisão liminar inicial do processo que o empreendimento já teve um Estudo de Impacto de Vizinhança elaborado anteriormente pelo próprio empreendedor, porém o mesmo foi marcado por uma série de inconsistências, dentre elas a argumentação que justificaria para a localização de um novo loteamento em um local desprovido de infraestrutura limítrofe ao perímetro urbano. O EIV elaborado pelo empreendedor trazia como justificativa de que os moradores utilizariam como transporte o veículo próprio, assim como fariam uso de plano de saúde particular como meio de não interferir na estrutura de mobilidade e na oferta de novos equipamentos públicos do município em função da aprovação do empreendimento, alegando que "(...) esse tipo de ocupação demandará poucos serviços de transporte público considerando que a maioria terá veículo próprio", e que "(...) provavelmente boa parte das cerca de 1.132 pessoas que habitarão o Colinas do Alegre tem planos de saúde particulares ou

¹⁰ . O caso que se pretende analisar faz parte do Processo nº 100282872.2015.8.26.0568 de 08 de setembro de 2015, movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, representado pelo promotor Donisete Tavares Moraes de Oliveira.

corporativos e procurarão atendimento nos consultórios, clínicas e hospitais credenciados." O promotor argumenta ainda que o processo de aprovação de tal estudo levou apenas doze dias e não foi precedido de audiência pública (SÃO PAULO, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE. Ação civil pública, 2015, p. 553 - DOC 14).

Os pedidos liminares contidos no processo pela promotoria consistem no embargo da obra e paralisação da venda dos lotes enquanto não for elaborado novo EIV com a aprovação do loteamento por um novo processo, a restituição dos valores pagos aos adquirentes dos lotes, e a promoção da publicidade e participação popular durante o processo do EIV. Por fim, foi decidido pela nulidade do EIV e do Decreto Municipal nº 5.007/14, que estabelecia a aprovação do loteamento Colinas do Alegre. A seguir serão delimitados os aspectos principais do novo EIV apresentado pelo empreendedor em atendimento a decisão liminar promovida pela ação civil pública.

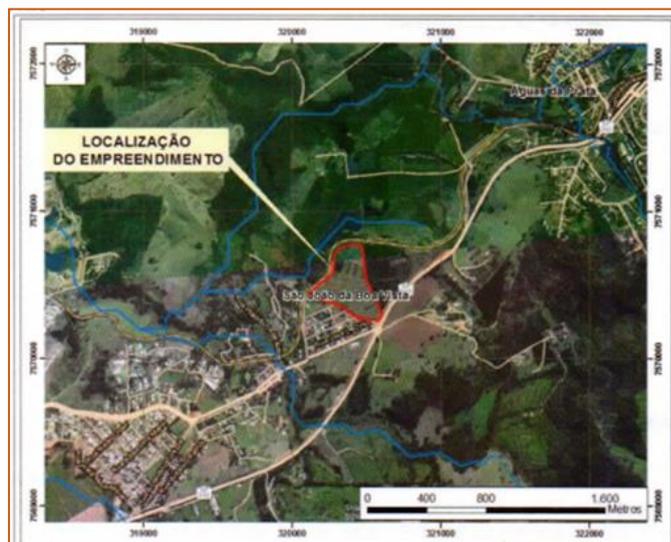
3. A APLICAÇÃO DO EIV NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA: O CASO DO LOTEAMENTO COLINAS DO ALEGRE

O município de São João da Boa Vista possui como instrumento de ordenamento territorial a Lei Complementar nº 1.926/06, que institui o Plano Diretor do Município e caracteriza o Estudo de Impacto de Vizinhança no Capítulo IV – Da Conceituação, artigo 7, como "(...) um estudo prévio a ser realizado quando da implantação de empreendimentos ou atividades imobiliárias contemplando os efeitos positivos e negativos quanto à qualidade de vida da vizinhança atingida" (SÃO JOÃO DA BOA VISTA; 2006).

Em fase de revisão, o Plano Diretor em vigor do município não abarca leis complementares específicas relevantes para o desenvolvimento urbano, como os referentes ao uso do solo e zoneamento, uma vez que o município determina parâmetros por meio de decreto do executivo, assim como uma legislação que regulamente a aplicabilidade do próprio EIV, sendo utilizados apenas o conteúdo dos artigos contidos no Plano Diretor. O Capítulo III – Seção VI - Do estudo de impacto de vizinhança – EIV, artigo 34, determina que a municipalidade deverá instituir o instrumento através de lei específica e o artigo 35 aponta quais os empreendimentos estão sujeitos a tal avaliação. O enquadramento dos empreendimentos consiste nos empreendimentos privados com características peculiares de porte, natureza ou localização que possam ser geradores de grandes alterações no entorno, tais como centros de compras, hipermercados, terminais de carga localizados fora de zona industrial, loteamentos com acesso controlado e condomínios localizados em glebas com área superior a 2,0 ha. (SÃO JOÃO DA BOA VISTA; 2006).

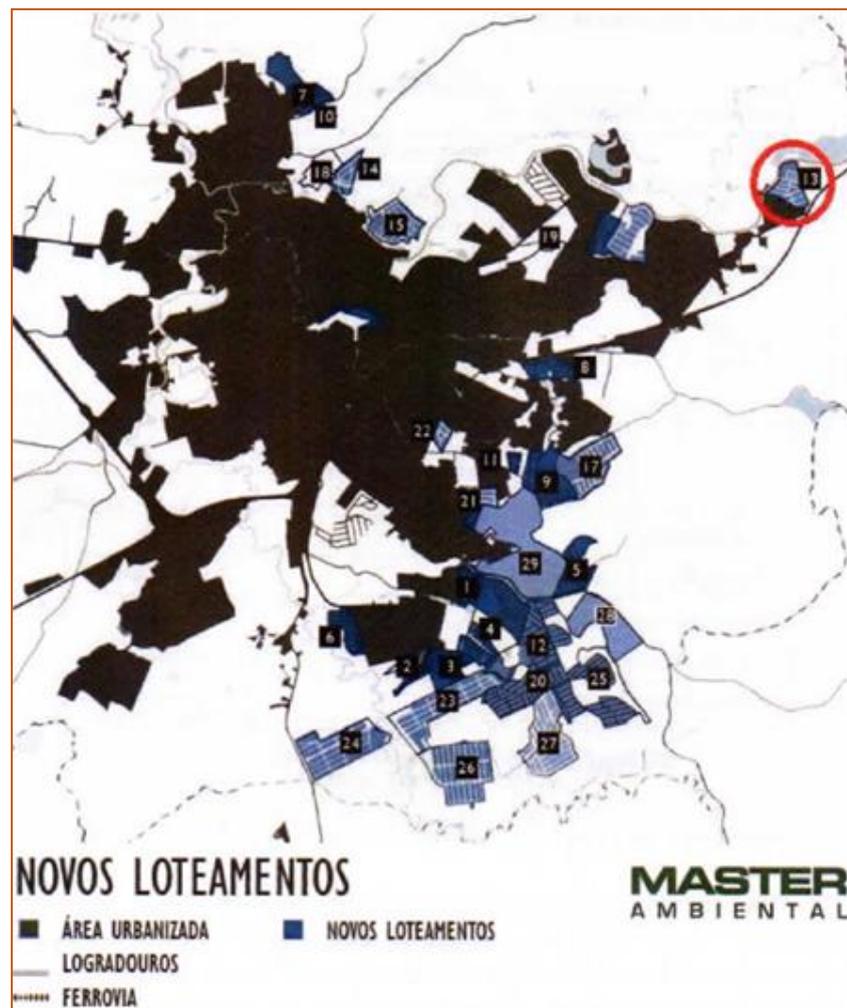
Em atendimento ao pedido liminar contido na ação civil pública movida pelo Ministério Público direcionada ao empreendedor identificado como Colinas do Alegre Empreendimentos Imobiliários SPE LTDA, foi protocolado um novo EIV em abril de 2016. O loteamento Colinas do Alegre está localizado no município de São João da Boa Vista-SP, próximo ao bairro Pousada do Sol, distante 8,0 km do centro do município com acesso por meio da Rodovia SP-342, próximo ao perímetro urbano e distante apenas 1,5 km do município vizinho, a Estância Hidromineral Águas da Prata, como foi apresentado no EIV ao localizar o empreendimento, conforme o mapa a seguir.

Figura 1: Mapa de localização utilizado no EIV do loteamento Colinas do Alegre -SP.



Conforme as informações constantes no EIV, o empreendimento é composto por uma gleba com área total de 142.211,32 m² dividida em 283 lotes, com área loteável total de 56.204,15 m² (39,44% da gleba), distribuídas entre lotes residenciais e comerciais. Os parâmetros urbanísticos utilizados no projeto urbanístico foram determinados pelo Decreto nº 5.007/14, que também determina a aprovação do projeto apresentado. As áreas de doação para utilidade pública determinadas pelo decreto foram distribuídas em 49.978,24 m² (35,07% da gleba) destinadas ao sistema viário, 7.583,43 m² (5,32% da gleba) para as áreas institucionais, 28.745,50m² (20,17% da gleba) para sistema de lazer e sem a destinação de áreas verdes e de preservação ambiental. O projeto foi elaborado a partir de uma previsão de ocupação populacional de 1.132 habitantes (4 hab./unidade) e visando atingir um público alvo de renda média/baixa, promovendo uma densidade populacional de 79,43 hab./ha. No momento da realização do EIV, o loteamento encontrava-se com as obras de infraestrutura parcialmente executadas e em situação de embargo judicial, visto que foi determinada a nulidade do EIV anterior e do Decreto nº 5.007/2014, situação imposta pelo MP a partir da ação civil pública. Como vizinhança afetada, o EIV delimita uma área de influência direta a partir de um raio de 500m, e uma área de influência indireta com raio de 1500m, atingindo os limites do município vizinho, a Estância Hidromineral de Águas da Prata. Dentre os aspectos mais relevantes abordados no estudo, no tópico “avaliação das tendências de evolução da área” o EIV apresenta um mapa com os novos loteamentos em processo de aprovação no município de São João da Boa Vista, sendo possível identificar o loteamento Colinas do Alegre, destacado em círculo vermelho na figura 2. Os novos loteamentos concentram-se na direção sul e sudeste do município, na direção dos municípios de Espírito Santo do Pinhal e Santo Antônio do Jardim, sendo possível concluir em uma primeira leitura que o loteamento Colinas do Alegre não faz parte da área de principal interesse do mercado imobiliário, justificando sua localização periférica e desprovida de infraestrutura (MASTER AMBIENTAL; 2016).

Figura 2: Novos Loteamentos em São João da Boa Vista.



Com relação ao adensamento abordado no tópico referente a dinâmica populacional, o EIV aponta que o mesmo não se refere somente à demanda gerada de moradia (adensamento fixo), mas também ao adensamento flutuante, relacionado a mobilidade necessária destes habitantes. Os desdobramentos dos impactos relacionados ao adensamento apontados no EIV estão relacionados com a demanda de infraestrutura de equipamentos urbanos, mobilidade, no planejamento urbano e na geração de demanda de emprego. As medidas mitigadoras e compensatórias propostas para tais impactos consistem na disponibilização de transporte público por parte do poder público, para mitigar o aumento da demanda de emprego gerada pelo incremento populacional, sendo necessário suprir esta demanda em uma localidade distante, uma vez que o centro do município se encontra a 8,0 km de distância do empreendimento. Referente à valorização imobiliária, evidenciam-se os vazios urbanos existentes e a localização periférica do loteamento, podendo gerar processos de especulação imobiliária. Como mitigação, é proposta a regulamentação de legislação referente ao IPTU progressivo, pois sem a mesma não é possível obrigar o proprietário do lote a edificar (MASTER AMBIENTAL; 2016).

No tópico referente ao uso e ocupação do solo, os impactos identificados no EIV se desdobram em duas questões principais: a permissividade e o atendimento aos parâmetros urbanísticos contidos na legislação municipal e a compatibilidade do empreendimento com a vizinhança e espaço urbano já edificado. O EIV destaca que os parâmetros do projeto urbanístico do loteamento foram definidos em lei específica, por meio do Decreto nº 5.007/14, definindo o lote como pertencente ao zoneamento “ZR3 - Loteamento estritamente residencial”, com permissividade de ocupação de comércio e serviço vicinal em algumas vias. A taxa de ocupação definida para a ZR3 é de 80%, sendo 10% a ser reservada para área permeável. O EIV destaca que o projeto urbanístico respeita os parâmetros do Decreto nº 5.007/14 com relação à distribuição de áreas públicas, e que ambos estão em concordância com a Lei nº 1.366/04, que regulamenta o Parcelamento Urbano municipal e define as porcentagens de áreas públicas em um total de 35% da gleba, com mínimo de 5% a ser destinado para áreas institucionais e 10% para sistemas de lazer.

Referente à infraestrutura viária, o EIV confirma a problemática já apresentada pelo Ministério Público de que o local não possui infraestrutura viária eficiente com relação ao acesso ao empreendimento por meio da Rodovia SP- 342, sentido São João da Boa Vista- Águas da Prata, sendo necessário fazer um retorno de 4,5 km até a entrada do município de Águas da Prata ou acessar internamente o bairro. As propostas de mitigação consistem na sinalização viária dos acessos e a adequação da geometria viária, em conjunto com os órgãos públicos competentes.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em despacho de 15 de junho de 2016, o Ministério Público trouxe como alegações finais que o EIV acabou por apontar as problemáticas viárias, a especulação da terra e ausência de equipamentos comunitários, chegando o promotor a conclusão de que “O EIV evidenciou a total inviabilidade do empreendimento tal como configurado” (SÃO PAULO, 2015). Em 09 de março de 2017 o juiz proferiu a sentença do caso do loteamento Colinas do Alegre, com a nulidade do EIV, do Decreto nº 5.007/14 e rescisão do contrato de compra e venda. A decisão do juiz determina que o loteamento retorne a fase inicial análise do EIV, precedido de quantas audiências públicas forem necessárias (O MUNICÍPIO; 2017).

O Estudo de Impacto de Vizinhança foi concebido como um importante instrumento de participação popular e de garantia do direito à cidade, uma vez que seus itens mínimos de avaliação contemplam grande parte da regulamentação urbanística e leis complementares que compõe os planos diretores municipais. Contudo, ainda persiste a ausência de regulamentação de leis específicas para a sua aplicação por parte do poder público municipal, que acaba por proteger os interesses de agentes imobiliários privados e oculta as fragilidades de infraestrutura do município permitindo a urbanização em função da lógica de mercado não na lógica do planejamento destinado a promoção de qualidade de vida. A promoção dos preceitos e objetivos contidos no Estatuto da Cidade por meio da aplicação do EIV se afastam do cumprimento da função social, como evidencia o caso apresentado por meio da inexistência de leis complementares de ocupação do solo e a ausência de procedimentos de participação popular, tais como consultas e audiências públicas, além de se utilizar de instrumentos com autonomia do poder público, como a intervenção legislativa por meio de decreto.

Se destaca a fragilidade e abordagem genérica da legislação federal ao caracterizar os instrumentos urbanísticos, que acaba por reduzir a proteção aos interesses coletivos, uma vez que apresenta lacunas em sua redação as quais os poderes públicos municipais se utilizam durante a elaboração de suas leis, protegendo os interesses de grupos. Os agentes imobiliários e o poder público realizam alianças de

colaboração e atuam de forma a defender seus interesses na urbanização, contudo são passíveis de sofrer intervenções por parte de agentes com maior autonomia, como o Ministério Público.

A obrigatoriedade de elaboração de EIV para empreendimentos considerados de impacto pela legislação municipal não soluciona todos os aspectos urbanísticos ideais para a sua aprovação, contudo pode contribuir para a transparência de informações relacionadas ao empreendimento frente a um diagnóstico das condições da urbanização e suas possíveis fragilidades, permitindo a interferência de outras esferas regulamentadoras, tais como o Ministério Público, promovendo a ampliação do debate e a possibilidade de sua democratização.

REFERÊNCIAS

- [1] Brasil. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em :<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 13 de out. de 2016.
- [2] Brasil. Estatuto da Cidade (2001). Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 13 de out. de 2016.
- [3] Brasil. Lei nº. 6803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm>. Acesso em: 13 de out. de 2016.
- [4] Brasil. Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 13 de out. de 2016.
- [5] Brasil. Lei nº 7.347/85. Lei de Ação Civil Pública. Brasília, DF: Senado Federal, 1985. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 13 de out. de 2016.
- [6] IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo Demográfico - Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 21 abr. de 2017.
- [7] São João da Boa Vista. Lei Complementar nº 1.926 de 16 de outubro de 2006. Institui o novo Plano Diretor do Município de São João da Boa Vista, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal e do Capítulo III da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em:<www.saojoao.sp.gov.br>. Acesso em 11 jul. de 2016.
- [8] São João Da Boa Vista. Decreto nº 5007, de 15 de outubro de 2014. Dispõe sobre a aprovação do loteamento Colinas do Alegre. Disponível em:<www.saojoao.sp.gov.br>. Acesso em 11 jul. de 2016.
- [9] São João da Boa Vista. Lei Municipal nº 1.366, de 7 de julho de 2004. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no Município de São João da Boa Vista. Disponível em:<www.saojoao.sp.gov.br>. Acesso em 11 jul. de 2016.
- [10] São Paulo, Ministério Público do Estado de. O que é o Ministério Público. Disponível em <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/atribuicoes/o_que_e_o_MP>. Acesso em 11 ago. de 2016.
- [11] São Paulo, Ministério Público do Estado de. Ação civil pública nº100282872.2015.8.26.0568, 2015. Disponível em:<http://www.saojoao2050.com.br/userdata/public_uploads/biblioteca-virtual/doc-lot.html>. Acesso em 11 de abr. de 2017.
- [12] Lollo, José Augusto; Röhm, Sérgio Antonio. Aspectos Negligenciados em Estudos de Impacto de Vizinhança. Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia, v. 3, n. 2, p. 31-45, 2005.
- [13] Master Ambiental. Estudo de Impacto de Vizinhança Colinas do Alegre. 2016. Disponível em: <http://www.saojoao2050.com.br/userdata/public_uploads/biblioteca-virtual/doc-lot.html> - Colinas do Alegre - Documento II. Acesso em 11 ago. de 2016.
- [14] Rodrigues, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrópole. ISSN (impresso) 1517-2422;(eletrônico) 2236-9996, n. 12, 2004.
- [15] Rolnik, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2011.
- [16] G1 - Justiça de São João embarga obras de três loteamentos por irregularidades - notícias em São Carlos e Região. Disponível em:<<http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2016/03/justica-de-sao-joao-embarga-obras-de-3-loteamentos-por-irregularidades.html>>. Acesso em 31 jul. de 2016.

Capítulo 11

AS FALHAS DO PODER PÚBLICO NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO¹¹

Guilherme Rocha Formicki

Resumo: Este artigo se propõe a analisar a política de urbanização de favelas conduzida pela Prefeitura do município de São Paulo até 2016. Especial destaque é dado para as falhas que a Prefeitura comete durante a fase de concepção dos projetos, de tomada de decisões estratégicas, de execução das obras e do pós-urbanização. Também se considera a importância da participação popular no processo de urbanização. O artigo, originado de um Trabalho Final de Graduação, visa ao questionamento de algumas das práticas atuais conduzidas pela Secretaria Municipal de Habitação da cidade para que se atinjam melhores resultados.

Palavras-chave: urbanização de favelas; poder público; São Paulo; participação popular

¹¹ Esse texto foi originalmente publicado nos Anais do Congresso da UEL em 2017.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo origina-se do Trabalho Final de Graduação intitulado “Sapé, Favela, Cidade”, apresentado pelo autor à FAUUSP em dezembro de 2016¹². O TFG mencionado – assim como este artigo – trata da recente política de urbanização de favelas no município de São Paulo, política essa que está intrinsecamente ligada à gestão habitacional do município.

Entende-se no presente artigo que urbanizar favelas implica prover a população que habita esses assentamentos com unidades habitacionais em boas condições, com infraestrutura urbana e com equipamentos – educacionais, de saúde, de assistência social, de lazer, entre outros. Em suma, urbanizar uma favela é dotá-la de qualidade urbanística.

Sabe-se, entretanto, que muitas tentativas recentes de urbanização de favelas em São Paulo alcançaram resultados muito aquém do esperado tanto pelo poder público quanto pelos moradores dos assentamentos atendidos. Esse artigo busca justamente entender a razão pela qual tantas tentativas obtiveram tão pouco êxito. Para se chegar a tal entendimento, um estudo de caso foi escolhido a fim de ilustrar a situação com que o poder público se depara antes das obras de urbanização. Também se busca ilustrar as condições observadas durante as obras e durante o pós-urbanização.

O estudo de caso em questão é a Favela do Sapé, localizada na região oeste do município de São Paulo. Essa favela vem passando por obras desde 2012 e, atualmente, encontra-se na fase final de seu processo de urbanização. Contudo, muitos pontos previstos no plano urbanístico da favela e no projeto arquitetônico dos condomínios residenciais não foram implantados. Não há, inclusive, previsão para a concretização de alguns desses pontos.

Tendo em vista tal situação, cabe ao presente artigo identificar as falhas realizadas pelo poder público paulistano e pelas demais instituições responsáveis por levar a cabo as urbanizações de favelas em São Paulo, a saber, os escritórios de arquitetura envolvidos nos projetos, bem como as gerenciadoras físicas e sociais que supervisionam as obras. Além disso, outras falhas são apontadas, tais como aquelas existentes na tomada de decisões pela Prefeitura desde o cerne da concepção dos projetos até o momento de se realizarem as atividades de pós-ocupação nos assentamentos urbanizados. A capacidade de ação dos órgãos públicos, bem como a forma como a população desses assentamentos se relaciona com todo o processo de urbanização também é analisada.

Para tanto, utilizam-se como material de base as informações primárias e secundárias coletadas para a realização do TFG que origina esse artigo. São consideradas falas oriundas de conversas entre o autor e arquitetos e assistentes sociais envolvidos nas obras de urbanização do Sapé, assim como depoimentos de moradores do assentamento ao autor. Fotos feitas *in loco*, informações obtidas por fontes bibliográficas e cedidas pela própria Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB) também foram úteis a este artigo.

2. A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

As favelas teriam surgido no Brasil na virada do século XIX para o XX, quando o Morro da Providência, no centro do Rio de Janeiro, foi ocupado por ex-combatentes desassistidos da Guerra de Canudos (ALVITO; ZALUAR, 2003). Em São Paulo, o surgimento de tal tipo de assentamento deu-se na década de 1940 e esteve estritamente ligado à Lei do Inquilinato (1942). Ao decretar o congelamento do preço dos aluguéis no Brasil, essa lei do governo de Getúlio Vargas tornou a locação de cômodos encortiçados economicamente inviável para seus proprietários, que passaram a dificultar tal prática. Assim, grande

¹² Este Trabalho Final de Graduação teve como objetivo entender as atuais práticas de urbanização de favelas em São Paulo, bem como inseri-las num contexto histórico que abarcasse o período iniciado com o surgimento desse tipo de assentamento na cidade e findo nos meses que marcaram o fim da gestão de Fernando Haddad (2013-2016). Por fim, o TFG propôs-se a discutir novas diretrizes para a urbanização de favelas em São Paulo, bem como novas ideias de desenho voltadas ao projeto de unidades habitacionais.

parte da população que habitava os cortiços paulistanos viu-se forçada a buscar novas saídas habitacionais, como os loteamentos irregulares e as favelas¹³ (BONDUKI, 1998).

Praticamente imediatamente ao surgimento das favelas em São Paulo, vieram as primeiras respostas do poder público paulistano no sentido de solucionar aquilo que começava a ser visto como uma questão problemática e que seria tratada a partir de uma ótica remocionista (Ibid.).

De fato, ao longo dos anos, solucionar o “problema-favela” em São Paulo significou remover esses assentamentos e realocar oficialmente sua população em conjuntos habitacionais ou fazer vistas grossas ao reassentamento dessa população em loteamentos em geral construídos na periferia da cidade. Também se estimulava que a população oriunda das favelas retornasse à sua terra-natal (ZUQUIM, 2012). Tal conjunto de ações constituiu a política que ficou conhecida como *desfavelamento*.

Com a multiplicação das favelas em São Paulo após os anos 1970, o poder público percebe que as dimensões alcançadas pelo “problema” das favelas fazem necessárias novas abordagens. Assim, em oposição à remoção total das residências em favelas, surge a remoção parcial. No modelo de remoção parcial,

Grande parte das moradias existentes é mantida, removendo-se as que estão em áreas de risco e as que estão nos locais objetos de melhorias, como alargamento de vielas, obras de saneamento, adequação de beiras de córregos à legislação, etc. Neste caso, as novas habitações são construídas apenas para abrigar os moradores removidos (FORMICKI; IWAI; MARIUTTI; VALENTIM; VENTURA; SUGAI; YOSHINAGA, 2016).

Após a urbanização baseada nesse tipo de remoção, costuma seguir-se a regularização fundiária das residências remanescentes. A regularização fundiária consiste em se adequarem urbanística, ambiental e juridicamente os lotes de favelas e loteamentos irregulares de modo que, ao cabo, sejam reconhecidos os títulos de propriedade dos imóveis nas áreas em questão¹⁴.

3. OS RESULTADOS ORIUNDOS DA PRÁTICA RECENTE DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Ainda que, em pelo menos um caso recente, a Prefeitura de São Paulo tenha conduzido uma urbanização oriunda de uma remoção total¹⁵, a regra até o fim da gestão de Fernando Haddad (2013-2016) foi executar urbanizações parciais. Um exemplo emblemático desse segundo tipo de urbanização ocorreu na Favela do Sapé.

Este assentamento localiza-se na Zona Oeste do município e, mais especificamente, no Distrito Rio Pequeno (Prefeitura Regional do Butantã). Antes do início das obras de urbanização, o Sapé possuía 2.362 domicílios, dos quais 1.496 haviam sido removidos até dezembro de 2016 (FORMICKI, 2016). Até essa data, 288 unidades habitacionais haviam sido entregues na favela, o que resultou em um déficit de 1.208 famílias sem atendimento habitacional¹⁶ (Ibid.). Ainda em dezembro de 2016, havia 174 unidades habitacionais em execução e que seriam entregues nos próximos meses.

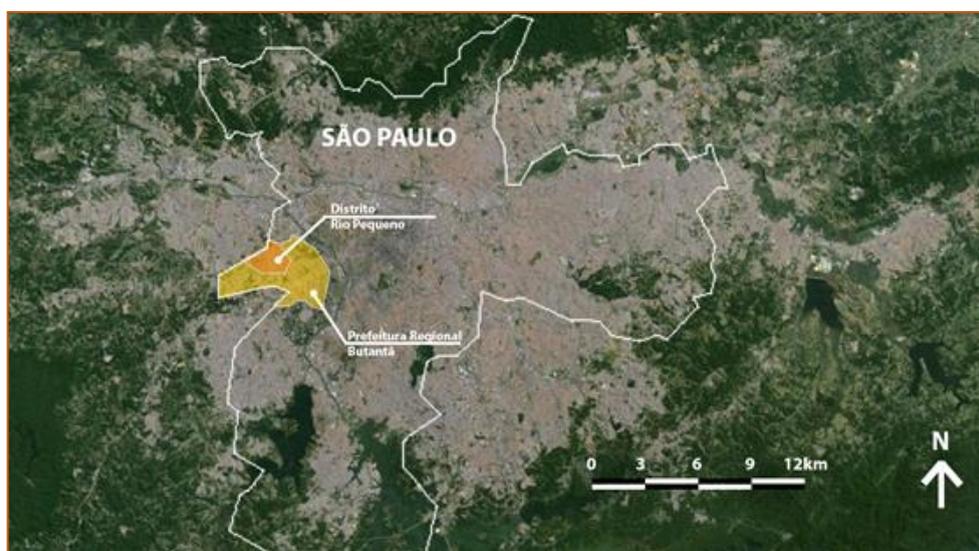
¹³ Grosso modo, as favelas podem ser caracterizadas como *aglomerados subnormais*, ou conjuntos de no mínimo 51 casas carentes de serviços públicos essenciais (como abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, coleta de esgoto e de lixo), localizadas em terrenos de propriedade alheia e dispostos de maneira “desordenada e densa” (IBGE, 2011).

¹⁴ Fonte: <http://www.servicos.cohab.sp.gov.br/regularizacao/o_que_e.htm> Acesso em: 26 fev. 2017.

¹⁵ Esse caso corresponde à Favela Real Parque, localizada no bairro do Morumbi. Essa favela foi totalmente substituída por conjuntos residenciais, cujas obras iniciaram-se ainda na gestão de Gilberto Kassab (2006-2012).

¹⁶ Chega-se a tal conclusão considerando-se que cada domicílio cadastrado é ocupado por uma família. Como, de acordo com dados da SEHAB, cada família do Sapé era constituída por uma média de 3,3 habitantes, conclui-se que a população sem atendimento habitacional no assentamento era de 3.986 indivíduos em dezembro de 2016.

Figura 1 – Localização da Favela do Sapé na Região Metropolitana de São Paulo.



Fonte: FORMICKI, 2016.

Figura 2 – Localização da Favela do Sapé no Distrito Rio Pequeno.



Fonte: FORMICKI, 2016.

Além da questão do déficit habitacional gerado na Favela do Sapé pelas obras de urbanização no assentamento, houve outros fatos que modificaram a realidade da favela. O córrego do Sapé, que corta o assentamento no sentido longitudinal, tem sido despoluído concomitantemente às obras de implantação dos coletores-tronco que hoje servem a favela e de um parque linear paralelo ao curso d'água. Tal medida de despoluição de córregos está vinculada ao Programa Córrego Limpo, da SABESP¹⁷.

O Sapé também viu a implantação de equipamentos de lazer – como uma quadra poliesportiva nas proximidades da Avenida Rio Pequeno – e de uma ciclovia paralela ao córrego. No entanto, equipamentos idealizados pelos autores do projeto de urbanização da área – como unidades mistas com comércio e residências, além de uma biblioteca – acabaram não sendo implantados.

¹⁷ Fontes: <<https://www.sosma.org.br/blog/um-rio-renascendo/>> (Acesso em 12 nov. 2016) e em e <<http://microredesape.blogspot.com.br/2016/03/riacho-do-sape-esta-llimpo.html>> (Acesso em 12 nov. 2016).

Ao fim da obra em uma das duas grandes áreas em que a favela foi dividida, não havia sido implantado o serviço de iluminação pública.

4. AS FALHAS DO ESTADO ENQUANTO AGENTE PROMOTOR DA URBANIZAÇÃO

A Favela do Sapé traz à tona questões positivas e também problemas que podem ser identificados no programa de urbanização de favelas no município de São Paulo. Tais problemas demonstram a razão pela qual o poder público municipal falha enquanto agente que comanda tal programa de urbanização, como será abordado nesse item.

4.1 A CONCEPÇÃO DE PROJETOS

No processo inicial de urbanização de favelas, a primeira falha ocorre quando a Prefeitura se isenta de conceber os projetos de urbanização e os delega para escritórios de arquitetura. É importante afirmar que esse artigo não questiona a capacidade desses escritórios no que concerne à elaboração de bons projetos de urbanização. No entanto, o que se questiona são as limitações que esses escritórios enfrentam ao projetar, uma vez que não têm condições de estabelecer o mesmo contato que o governo municipal estabelece com a população que será contemplada pelas obras.

Tal afirmação é válida, pois, enquanto a Prefeitura possui equipes de campo com arquitetos e assistentes sociais, o contato dos escritórios de projeto com a população se dá mais esporadicamente (como nas reuniões de Conselho Gestor). Assim, o conhecimento das demandas de projeto é mais limitado para os escritórios. Tanto é que não são poucas as reuniões que os projetistas têm com técnicos da SEHAB, reuniões essas em que os técnicos dessa secretaria apontam aos arquitetos dos escritórios melhorias que podem ser efetuadas nos projetos.

São esses técnicos da Secretaria Municipal de Habitação – em geral arquitetos e assistentes sociais – que detêm um maior contato com as áreas que são alvo de projeto, uma vez que, desde antes do projeto, esses técnicos já estão envolvidos com a selagem e o cadastramento das residências e de seus moradores. Esses técnicos têm bases nos assentamentos que passam por urbanização – os plantões sociais – e visitam essas bases semanalmente. Por fim, são esses técnicos que organizam o principal canal de comunicação entre os agentes promotores da urbanização e a população das áreas atendidas – os Conselhos Gestores¹⁸.

Além disso, são os técnicos da Prefeitura e da SEHAB que detêm dados presentes na plataforma Habitasampa – antigo Habisp. Essa plataforma reúne informações estratégicas acerca dos assentamentos precários de São Paulo de modo a permitir a tomada de decisões sobre futuras intervenções nessas áreas.

Por fim, os técnicos da SEHAB estão diretamente envolvidos na discussão do Plano Municipal de Habitação da cidade de São Paulo. Nesse plano, os técnicos e outros gestores discutem as diretrizes habitacionais no município.

Há, portanto, um grande conhecimento por parte dos técnicos da SEHAB, de modo que estes deveriam obter mais espaço na concepção dos projetos de urbanização de favelas em São Paulo. Dessa forma, não se questiona a atuação dos arquitetos e de outros profissionais de escritórios privados – atuação essa que pode ser conjunta à dos técnicos de órgãos públicos. O que se questiona é a pouca ou nenhuma atuação desses técnicos na concepção dos projetos de urbanização.

No Sapé, o projeto todo coube a profissionais não vinculados à SEHAB. Embora a qualidade do projeto seja inquestionável, houve algumas discordâncias projetuais entre esses profissionais e técnicos da secretaria, que não poderiam ter contribuído mais com o processo, fosse essa uma diretriz da Prefeitura de São Paulo.

4.2 A POLÍTICA E A TOMADA DE DECISÕES

Durante a concepção dos projetos e mesmo após o início das obras de urbanização, a Prefeitura envolve-se no campo político. Por representar o poder público, tal afirmação soa natural. No entanto, tal realidade

¹⁸ Os Conselhos Gestores são organizados nos assentamentos nos quais a SEHAB possui planos de intervenção. Desses conselhos participam membros da sociedade civil (moradores dos assentamentos e proprietários de imóveis nas áreas), do poder público (técnicos da SEHAB e de outros órgãos) e representantes de organizações não governamentais que atuam nesses assentamentos. O propósito desses conselhos é discutir e deliberar sobre os projetos propostos para os assentamentos em questão. (SÃO PAULO, 2014).

acaba se sobrepondo à tomada de decisões técnicas. Assim, o que ocorre é que decisões ou fatos políticos determinam e moldam determinadas políticas públicas e especificidades no desenho urbano. Isso frustra projetistas e técnicos e, em última análise, restringe ganhos da população contemplada pela urbanização.

Na urbanização da Favela do Sapé, tal situação pôde ser observada:

(...) A gente tem sempre aquele discurso de que a política habitacional independe das gestões. Só que a gente sabe que é inevitável que, quando muda a gestão, algumas diretrizes mudam, então, você às vezes... Algumas coisas ficam um pouco de lado, outras coisas novas surgem. O técnico tem que agir independente da gestão e independentemente do partido e tal. Tem que ser neutro, né, você não pode ser.....

(...) Vou dar um exemplo mais prático. A gente tem lá no Sapé as [casas] sobrepostas. Que são uma coisa que a gente está tentando fazer faz uns dois anos. (...) E, aí, a gente estava conversando com o pessoal lá de CPO [Coordenadoria de Projetos e Obras] e essa galera que está lá agora – o coordenador e tal – falou: “Ah, que legal! A gente pode talvez conseguir uma assessoria técnica, talvez por autoconstrução”. E aí, o que o outro técnico falou foi: “Ah, eu acho bacana e tal, mas a gente não sabe se essa gestão vai continuar”. Quando mudar, pode ser que tudo isso se perca. E todo o acordo que a gente fez, toda a conversa que a gente fez talvez não vigorem.

Fala de uma técnica da SEHAB sobre as obras do Sapé (em conversa com o autor em 2016).

Como se observa acima, a existência de grupos de funcionários ligados a alguma gestão em especial direciona a tomada de decisões em um certo sentido. Quando a gestão muda, em geral esse direcionamento muda e novas decisões ligadas ao campo político são tomadas.

4.3 A SUPERVISÃO DAS OBRAS

A ausência do poder público no processo de urbanização de favelas em São Paulo continua chamando a atenção ao longo da execução das obras. A terceira falha identificada por esse artigo ocorre quando o Estado se omite em grande medida na fase de execução dessas obras, delegando-as aos consórcios de construtoras e às gerenciadoras.

Sem uma supervisão rigorosa por parte da Prefeitura, muitos problemas na execução das obras podem ocorrer, problemas esses que vão de questões nas obras civis a outros pontos menos visíveis.

Uma outra questão, que eu não sei se é boa ou ruim, é que o Sapé, por ser um pouco maior, foi licitado em duas construtoras. Dois contratos. Talvez, se fosse uma construtora só, as coisas tivessem fluído de uma melhor maneira, sabe? Talvez não tivessem tantos problemas. Mas eu não sei. Isso é uma hipótese. Eu acho que, talvez, com uma construtora fazendo a obra inteira.... Uma construtora maior ou um consórcio grande.... Talvez a obra tivesse fluído de uma maneira melhor.

Fala de uma técnica da SEHAB sobre as obras do Sapé (em conversa com o autor em 2016).

O trecho acima mostra que a fragmentação das obras de urbanização na Favela do Sapé, na visão da técnica entrevistada, acabou gerando problemas, os quais teriam acontecido em menor grau caso apenas um consórcio fosse responsável por todo o assentamento. Basicamente, ao se dividir o Sapé em dois consórcios, os problemas verificados¹⁹ caso a obra fosse tocada por um consórcio tendem a se multiplicar por dois.

Além dessa questão, a adoção de dois consórcios dividiu a favela em duas: Sapé A e B. Dessa forma “a divisão contratual do Sapé acentuou a divisão entre moradores da própria favela. Houve casos de

¹⁹ Alguns dos problemas verificados no Sapé foram relativos a questões técnicas não previstas durante as obras – como a necessidade de se mudar a localização de parte da infraestrutura a ser implantada ou a aparição de rachaduras nas casas remanescentes durante as obras.

moradores removidos do Sapé A que não quiseram ser realocados para o Sapé B e vice-versa” (FORMICKI, 2016)²⁰.

Naturalmente, problemas em obras são imprevisíveis. Além disso, a Prefeitura não possui atualmente uma estrutura para fiscalizar as obras inteiramente – muito menos para tocá-las sem a presença de consórcios de construtoras. Entretanto, quanto mais o poder público delega funções essenciais no processo de urbanização a empresas privadas – em um processo de certa forma análogo a uma terceirização –, mais ele tende a perder o controle de fatos que ocorrem durante a obra, sejam esses fatos ligados à obra civil ou a fenômenos menos visíveis, como a cisão simbólica entre moradores da favela.

4.4 O PÓS-URBANIZAÇÃO

A falha final do poder público de São Paulo no processo de urbanização de favelas na cidade dá-se já quando essas obras terminam. Nesse momento, o Estado deixa as favelas parcialmente urbanizadas – muitas vezes sem equipamentos como creches e unidades básicas de saúde – e sem a presença de seus representantes – que prestariam serviços como coleta de lixo, ou que seriam responsáveis pela fiscalização e regulação dos assentamentos já urbanizados.

No caso do Sapé, nota-se que alguns equipamentos e serviços públicos não foram implantados nas áreas que, até dezembro de 2016, já haviam passado por todas as obras de urbanização²¹. Áreas que, no plano urbanístico, seriam dedicadas a equipamentos institucionais, acabaram sem destino. A implantação de serviços como iluminação pública também não havia ocorrido.

Figura 3 – Área da Favela do Sapé em que se previa a implantação de equipamentos institucionais, os quais não foram construídos.



Fonte: Arquivo SEHAB.

Dessa forma, conclui-se que a Prefeitura, que esteve bastante presente no assentamento durante as obras, diminui sua presença quando estas terminam. A implicação direta disso é o fato de que as favelas, que, quando de seu surgimento, eram um lugar à parte no ambiente formal municipal e, agora já urbanizadas, voltam a ser um lugar à parte nesse ambiente.

²⁰ Nesse ponto, vale explicar que, no Sapé A, grande parte das residências foi substituída por novas unidades habitacionais, enquanto, no Sapé B, boa parte das casas antigas foi mantida. Assim, questões relativas à execução da obra acabaram por aprofundar diferenças dentro do assentamento postas pelo projeto.

²¹ Em dezembro de 2016, as obras do Sapé A já haviam sido concluídas, enquanto aquelas do Sapé B encontravam-se em estágio final.

5. A CONTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO

Feitas as considerações acerca da omissão do poder público no processo de urbanização de favelas em São Paulo, uma pergunta deve ser feita. Qual papel a população tem e/ou deveria ter no processo de urbanização?

Atualmente, os moradores de assentamentos precários são convidados a integrarem os Conselhos Gestores. Além de participarem desse órgão enquanto habitantes das áreas afetadas pelas obras, os moradores podem ser eleitos conselheiros. Abaixo, segue um depoimento de um morador do Sapé sobre o Conselho Gestor dessa área:

Foi a melhor coisa que existiu foi inventar esse negócio de Conselho aí. Pra ajudar na comunidade. Porque aqui dentro, nós não tivemos problema nenhum, no Sapé. Nenhum. Nem pra remover morador, nada. Quando tinha um ou outro que não queria sair, a gente ia na conversação, fazia uma negociação, via o que é que ele queria.... O que fosse dentro da lei a gente podia estar correndo pra fazer. Pra remover. Sem prejudicar ninguém. E assim foi feito. O Conselho do qual eu participei.... Três ou quatro pessoas eram muito participantes. (...) O morador tá correto, vamos a favor do morador. Vamos ver os dois lados. Mas o Conselho é uma coisa maravilhosa de se trabalhar.

Fala de um morador da Favela do Sapé em conversa com o autor.

Certamente, ouvir a população na hora de se planejar a urbanização de um assentamento é imprescindível. Afinal, a população é a maior interessada e a maior beneficiária da urbanização. Portanto, ela tem maior propriedade para fazer demandas de projeto e inclusive para não aceitar o que lhe é proposto. Uma técnica da SEHAB resume a importância do Conselho Gestor:

Eu acho que o maior aprendizado de todos é que a gente tem que escutar mais a população. Mais. (...) Então, eu acho que isso foi um grande aprendizado. E na formação – eu acho que eu tenho que falar também – do Conselho Gestor também foi um aprendizado. Formar o Conselho Gestor, discutir com eles, entender a dinâmica da população. Isso foi um grande aprendizado.

Fala de uma técnica da SEHAB envolvida na urbanização da Favela do Sapé em conversa informal com o autor.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após apontadas as falhas ocorridas durante o processo de urbanização de favelas no município de São Paulo, a importância da participação popular vem como um fator positivo que em parte compensa os problemas elencados.

Contudo, não se deve desconsiderar tais problemas. É preciso que a Secretaria Municipal de Habitação reconsidere seus métodos. A parca participação desse órgão na definição dos projetos de urbanização, sua pequena efetividade na tomada de decisões acerca do processo de urbanização, seu afastamento durante a execução das obras – delegadas em grande medida a empresas privadas – e seu afastamento ainda maior no pós-urbanização são pontos que precisam ser tratados.

Dado o histórico municipal do processo de urbanização de favelas, o que se vê é que mudanças nessa importante política pública já foram registrados. O remocionismo integral pouco a pouco deu lugar a uma urbanização mais flexível e que considera as particularidades de cada assentamento.

Cabe agora mudar novamente. Não o tipo de urbanização em si, mas o modo de executar tal urbanização. Afinal, é necessário que se considerem sempre os problemas identificados e as necessidades postas. E é isso o que esse artigo e o que o Trabalho Final de Graduação do qual o artigo se originou propõem efetivamente.

REFERÊNCIAS

- [1] Alvito, Marcos.; Zaluar, Alba. (orgs). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- [2] Bonduki, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- [3] Formicki, Guilherme. *Sapé, Favela, Cidade*. Trabalho Final de Graduação – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- [4] Formicki, Guilherme; IWAI, Danielle, Mariutti, Silvia; Valentim, Samara, Ventura, Isabella; Sugai, Geni; Yoshinaga, Suelen. *Reflexões sobre urbanização de favelas do município de São Paulo a partir de 2003: do diagnóstico ao pós-obra*. II Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro: URB Favelas, 2016.
- [5] Ibge. *Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais. Primeiros Resultados*. Rio de Janeiro, IBGE, 2011.
- [6] São Paulo (Município). *Lei no 16.050, de 31 de março de 2014*. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Diário Oficial do Município, São Paulo, SP, 31 mar. 2014.
- [7] São Paulo (Município). Secretaria Municipal de Habitação. *Projeto Social de Trabalho*. São Paulo, 2011. 40 p.
- [8] Zuquim, Maria de Lourdes. *Urbanização de Assentamentos Precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?* II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Natal: Edufrn, V.1, 2012.
- [9] Sites consultados <http://www.servicos.cohab.sp.gov.br/regularizacao/o_que_e.htm> Acesso em: 26 fev. 2017. <<https://www.sosma.org.br/blog/um-rio-renascendo/>> (Acesso em 12 nov. 2016) <<http://microredesape.blogspot.com.br/2016/03/riacho-do-sape-esta-llimpo.html>> (Acesso em 12 nov. 2016).

Capítulo 12

OS INVESTIMENTOS E A COMERCIALIZAÇÃO DE TERRAS NA COLONIZAÇÃO DO NORTE DO PARANÁ DIRECIONADOS PELA COMPANHIA MELHORAMENTOS NORTE DO PARANÁ.

Layane Alves Nunes

Resumo: O plano de colonização da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná é alvo de inúmeras pesquisas que, somadas a documentos, possibilitaram-nos reunir dados para esclarecer os investimentos estrangeiros que direcionaram a ocupação do norte paranaense. Logo, apontamos leis de concessões de terras, empresas envolvidas e seus agentes, além de apresentarmos o método de vendas das terras, o público alvo, e o estudo de caso de Maringá. Como resultado, verificamos que as concessões de terras consistiram em um negócio rentável ao Estado e à Companhia, e que o planejamento teve preocupações físicas e sociais que não perduraram, no desenvolvimento da região.

Palavras-chave: Plano de colonização, comercialização de terras, Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, Maringá.

1. AS CONCESSÕES DE TERRAS NO ESTADO DO PARANÁ

No início do século XX, o estado do Paraná legislava sobre a comercialização de suas terras (ditas) devolutas, localizadas, em maior porção, no norte e no oeste do Estado. O Ato n.35, de 1983, determinou a primeira classificação de valores estabelecidos para isso, que variavam entre os números de 1 a 3, conforme a distância entre as vias de comunicação, vilas e povoados. A Lei n. 1147, de 1912, reajustou os valores, e a região norte recebeu o índice 3, que correspondia ao menor deles (BRAGUETO, 2007). Para Tomazi (2000), a concessão de terras foi definitivamente estabelecida posteriormente, a partir da aprovação da Lei n. 1642, de 1916, que possibilitou a elaboração dos contratos de concessões de terras e definiu o tempo, considerado rápido, para a ocupação da região norte do Estado.

A Lei 1642 determinou que as concessões fossem realizadas com áreas de até 50.000 hectares, com o objetivo de atrair colonos nacionais e estrangeiros para o Estado. Os lotes rurais, mediados pelas empresas colonizadoras, deveriam ter entre 5 e 25 hectares, em média. As empresas seriam responsáveis pela construção e conservação das estradas, por demarcar e levantar as sedes coloniais, reservar áreas institucionais, etc. O prazo era de oito anos para colonizar a área, ao fim do qual as terras não colonizadas voltariam ao domínio do Estado, “sem ônus algum para o mesmo” (DIÁRIO OFICIAL, 1916, s/p).

O fim da Guerra do Contestado, na década de 1930, consumiu recursos financeiros estaduais, e em decorrência disso o governo aumentou suas receitas por intermédio da cobrança de impostos sobre a ocupação das novas terras (TOMAZI, 2000). Segundo Cancián (1977), os impostos cobrados pelo Estado, sobre a ocupação de terras, rendiam tanto quanto a produção agrícola, sendo sua fonte de renda mais promissora, o que tornou a parceria com as empresas colonizadoras um negócio rentável sob dois aspectos: a colonização realizada pela iniciativa privada, e a geração de renda oriunda da cobrança de impostos.

Durante a década de 1920, muitas concessões de terras foram estabelecidas com empresas colonizadoras e com fazendeiros. A empresa britânica *Parana Plantations*, por intermédio da sua subsidiária brasileira, Companhia de Terras Norte do Paraná – CTNP –, adquiriu diretamente do governo do Paraná 415.000 alqueires, em outubro de 1925, sob o valor de 8.712 contos de réis, pagando o equivalente aos 20 mil réis cobrados então por alqueire paulista (24.200 m²). O valor baixo foi fixado pela falta de vias de acesso na região. Entre 1925 e 1927, a Companhia adquiriu mais terras de fazendeiros e empresas de capital menor, somando 515.017 alqueires contínuos, aproximadamente 1.246.000 hectares de áreas com a melhor terra roxa, em terreno praticamente plano, situadas entre os rios Paranapanema, Tibagi e Ivaí; essa foi a primeira negociação de terras (TOMAZI, 2000; REGO, 2009). Certamente, a aquisição dessa quantia de terras, que ultrapassa o estipulado pela Lei 1642/1916, foi facilitada pelo Estado, na visão de Gonçalves (1999), devido à vontade do governo de colonizar a região. No início da década de 1950, a Companhia adquiriu uma segunda porção de terras, 30 mil alqueires, situada a oeste da gleba inicial, mais próxima da fronteira com o Paraguai, denominada Gleba Umuarama (CMNP, 1975).

Nas negociações estavam envolvidos os advogados João Domingues Sampaio e Antônio Moraes Barros, conhecedores de negócios de terras nos estados de São Paulo e Paraná, indicados pelo Major Antônio Barbosa Ferraz Junior, e junto a eles estava Willie Davids, consolidando o vínculo mediador com o governo do Paraná (TOMAZI, 2000). Estes nomes, na década de 1930, irão compor cargos importantes nas primeiras diretorias da Companhia.

No total, a CTNP adquiriu cerca de, 545 mil alqueires onde, em aproximadamente 45 anos, foram implantados 111 núcleos urbanos, uma média de 2,5 cidades ano. Para isso, um plano de colonização foi elaborado e iniciado na fase de capital britânico, posteriormente continuado, com algumas alterações, pelo grupo brasileiro que adquiriu a CTNP na década de 1940. Para Padis (1970:90), “(...) o episódio mais notável nesse processo ocupacional do norte paranaense foi, sem dúvida alguma, o empreendimento realizado pela hoje denominada CMNP”.

1.1 OS INVESTIMENTOS BRITÂNICOS NO NORTE DO PARANÁ

Lord Lovat (1871 – 1933), técnico em agricultura e aventureiro, era um dos cinco integrantes da missão Montagu, que chegou ao Brasil no final de 1923, passando pelo Rio de Janeiro e São Paulo, com o objetivo de fornecer informações a banqueiros londrinos sobre a situação econômica do país, em decorrência do pedido de empréstimo de 25 milhões de libras, feito pelo Governo Brasileiro à Inglaterra, não atendido. Porém, a iniciativa garantiu um olhar britânico no território brasileiro, e refletiu em investimentos estrangeiros no país (REGO, 2009).

Lovat tinha uma segunda tarefa: verificar áreas de investimentos, para a *Sudan Plantations*²² plantar algodão. Para realizá-la, tinha como acompanhantes brasileiros Willie Davids e Gastão de Mesquita Filho, que queriam direcionar investimentos estrangeiros para a estrada de ferro da Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná, iniciada por fazendeiros. Gastão de Mesquita Filho apresentou dados e mapas, a fim de estimular o interesse de Lovat pela estrada de ferro e pela colonização da região com a venda de lotes rurais. Os dados vinham da experiência de Willie Davids na colonização da região de Cambará, e mostravam que o lucro era certo, e que a valorização estimada era de mil por cento (CMNP, 1975).

Para Rego (2009), Lovat provavelmente era conhecedor desta região, nas proximidades do Rio Tibagi, e por ela já estava interessado. Assim, intencionalmente se deixou ser guiado às terras roxas do Paraná, para verificar sua produtividade. Chegou na região em 10 de janeiro de 1924, e ficou extasiado com a fertilidade das terras roxas, representada pelas lavouras de algodão e café (CMNP, 1975).

Em março de 1924, Lovat retornou a Londres com a missão Montagu. No mês seguinte, já conhecedor das novas frentes de negócios no Brasil, contidas nos relatórios da missão, fundou, com diversos investidores, a empresa *Brazil Plantations Syndicate Limited*, base para a futura *Parana Plantations*, disposto a realizar empreendimentos no Paraná, criou a subsidiária brasileira: CTNP. Arthur Thomas²³ foi o responsável pelos investimentos britânicos no Brasil: em meados de 1925, fundou, organizou e registrou a CTNP, em São Paulo, e com o auxílio jurídico de João Sampaio e Antônio Moraes Barros, deu início às atividades. Moraes Barros foi o primeiro presidente da CTNP e responsável pela seleção das terras, cujas informações eram repassadas para Lovat e Sampaio, que participavam à distância (CMNP, 1975). Foi Thomas quem negociou e comprou as terras (ditas) devolutas, em nome da CTNP; a escritura de compra e venda foi registrada em 16 de outubro de 1925, no terceiro Tabelião de Notas de Curitiba, no livro n.01, fl.49 (REGO, 2009).

O início dos investimentos da CTNP foi marcado pela aquisição²⁴ da Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná, em junho de 1928. João Sampaio e Lovat direcionaram o plano de colonização estabelecido em Londres. Entre a primeira visita de Lovat ao Brasil, em 1924, e a implantação da primeira cidade, passaram-se cinco anos, tempo necessário para tomar posse das terras, planejar a colonização e plantar a primeira cidade (REGO, 2009). Em 21 de agosto, Alexandre Razgulaeff, engenheiro agrimensor russo, durante a primeira expedição demarcou o local de início das terras com um marco de madeira, dando início à construção da primeira cidade, denominada Londrina, por sugestão de João Sampaio, para homenagear Londres (CMNP, 1975).

1.2 A AQUISIÇÃO DA COMPANHIA DE TERRAS NORTE DO PARANÁ PELO CAPITAL NACIONAL

O plano de colonização estava em andamento e as vendas de lotes rurais e datas urbanas iniciadas, quando eclodiu a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), fato que mudou os rumos dos investimentos britânicos no norte paranaense. O governo britânico adotou a política de retorno compulsório dos capitais aplicados no exterior, Gastão de Mesquita Filho, em São Paulo, defrontou-se com a lista de empresas oferecidas à venda no exterior, entre elas a CTNP. Imediatamente ele iniciou a busca por investidores para adquirirem a empresa, com prazo previsto até 31 de dezembro de 1943. Mesquita Filho, mantinha a mesma visão de lucros e estava mais engajado politicamente, foi ao Rio de Janeiro buscar conselhos do amigo Gastão Vidigal, fundador do Banco Mercantil, e ligado à situação política vigente. Juntos, organizaram um grupo de quatro interessados: Gastão Vidigal, Gastão de Mesquita Filho, Arthur Bernardes Filho e Irmãos Soares Sampaio. Posteriormente, os dois últimos grupos venderam suas partes para novos grupos: Sulamérica e Matarazzo; mais tarde, estes venderam suas partes para Vidigal e Mesquita Filho (CORRÊA, 1988; CMNP, 1975), assim os consultores iniciais de Lovat, tornaram-se os donos da Companhia colonizadora.

A CTNP foi adquirida pelo valor de 1.520.000 libras esterlinas, que equivaliam as terras e a estrada de ferro. A ferrovia, avaliada em 128.000 contos de réis, era uma concessão federal, por isso o governo federal precisava ser consultado. Getúlio Vargas concordou com a transação, desde que a estrada de ferro fosse adquirida pelo governo por 88.000 contos de réis, restando aos investidores absorver o ônus (TOMAZI, 2000).

²² Em 1907, Lovat fundou a *Sudan Plantations Syndicate Limited*, no Sudão; a empresa possuía uma área em Gezira, onde plantava algodão, que foi substituída pelo sistema de arrendamento (REGO, 2009).

²³ Arthur Thomas era diretor da *Sudan Plantations Syndicate Limited* (REGO, 2009).

²⁴ Segundo depoimento de João Sampaio, a ferrovia foi oferecida à Companhia porque o grupo de fazendeiros proprietários não possuía capital para continuar sua construção, restando à Companhia o “caminho aberto para prolongar a nossa estrada” (TOMAZI, 2000:183).

Em fevereiro de 1944 o grupo brasileiro tomou posse da CTNP, a mudança de capital trouxe também mudanças no plano de colonização, sugeridas por Hermann Moraes de Barros, o novo diretor. O fato de a rodovia e a ferrovia tornarem-se de concessão federal – prática decorrente da visão rodoviarista implantada no país nesse momento (OLIVEIRA, 2016) – proporcionou à Companhia focar seus investimentos no setor imobiliário. No início da década de 1950, a dificuldade na aquisição de novas terras levou a empresa a mudar o foco e se dedicar em outros ramos, por isso em 1951 sua razão social foi alterada para Companhia Melhoramentos Norte do Paraná – CMNP (CMNP, 1975).

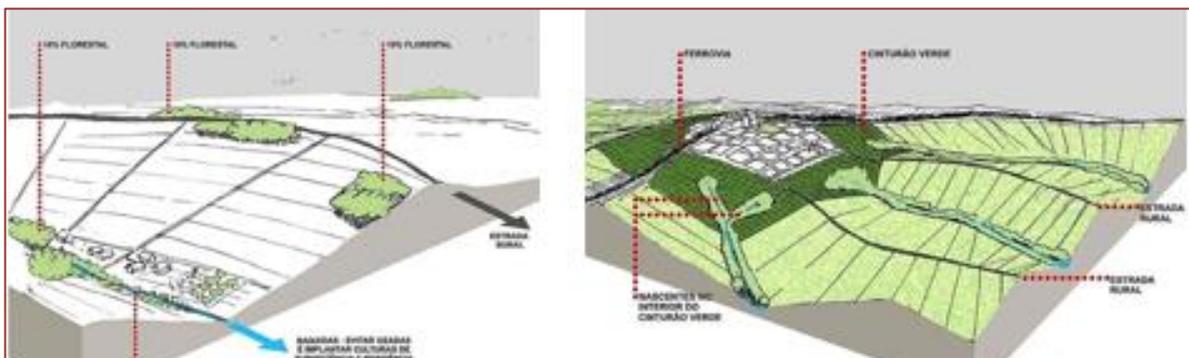
1.3 O PLANO GERAL DE COLONIZAÇÃO E SUAS DUAS FASES: O CAPITAL BRITÂNICO E O NACIONAL

O plano geral de colonização do norte do Paraná, elaborado pelos britânicos, foi por eles rigorosamente seguido e executado. Ao longo dos quinze anos de atuação do capital britânico, nove núcleos urbanos foram implantados e três apenas planejados. A estrada de ferro foi projetada em todo o território, porém concluída até Arapongas. As rodovias principais e secundárias foram abertas em meio à mata virgem, e a demarcação dos lotes rurais alcançou o núcleo embrionário de Maringá: centro da primeira área adquirida (CMNP, 1975).

De acordo com NUNES (2016), a configuração das terras atendeu ao plano de colonização, estabelecido sobre duas vertentes: a estruturação física do território, que organizou a ocupação da área; e as preocupações sociais, voltadas à formação de comunidades, evitando o isolamento das famílias. Estas vertentes eram complementadas pelo plano e pelos discursos da Companhia. A estrutura física definiu a ordenação territorial, e o sistema de circulação organizou a ocupação a partir de um eixo principal estabelecido no sítio, a linha de cumeada, local de implantação da Estrada Ferro, considerada a espinha dorsal da ocupação. Em decorrência disso, a zona rural “seria cortada por estradas vicinais”, estas situadas ao longo dos espigões principais e secundários. Nos cruzamentos rodoviários, as cotas mais altas do terreno, foram localizadas as funções urbanas. A definição das estradas de rodagem permitiu que a topografia dividisse a terra em pequenos lotes rurais, retangulares, de “10, 15 ou 20 alqueires, com frente para a estrada de acesso e fundos para um ribeirão”, com tamanho que atendia à legislação vigente (CMNP, 1975:79; Figura 1).

Para a formação das “comunidades” a CTNP idealizou a ocupação interna dos lotes rurais: na parte alta, próximo ao acesso às estradas, os pés de café seriam plantados, protegidos do frio, e a estimativa era de 1.500 pés por alqueire. Na parte baixa, na margem do curso d’água, as casas seriam construídas, junto ao plantio de hortaliças e criação de animais. A configuração das casas formaria uma “comunidade”, evitando o isolamento e favorecendo o trabalho em mutirão, principalmente na colheita, quando os pequenos agricultores poderiam se ajudar (NUNES, 2016; Figura 1). Segundo CMNP (1975), a preocupação central era manter a população na região.

Figura 1 – Configuração espacial dos lotes rurais e esquema da localização dos núcleos urbanos, como exemplo o traçado da cidade de Londrina, com a representação da malha urbana, o cinturão verde e as áreas rurais.



Fonte: YONEGURA, 2010

Segundo Rego (2015), Lovat estimou uma população de oito famílias por quilômetro quadrado de terra agrícola, um número considerado alto em zonas cafeeiras; metade desse total estaria nos núcleos urbanos, trabalhando com serviços auxiliares à agricultura. Segundo a estimativa, o parcelamento rural suportaria acomodar entre um e dois milhões de habitantes; em 2010 a região contava com aproximadamente dois milhões de habitantes.

Quando a Companhia foi adquirida pelo grupo brasileiro, a grande maioria do seu território ainda estava à espera de colonização, e a empresa instituiu alterações no plano britânico. Como seu foco era imobiliário, a primeira alteração foi a de estabelecer uma hierarquia entre os núcleos urbanos, alterando suas dimensões, traçados e localização, tornando a venda de datas urbanas o principal foco da empresa, e a mais rentável. Para promover a colonização com maior agilidade e rapidez, também permitiu que diversas empresas colonizadoras fundassem núcleos urbanos em sua área, não mais necessitando estarem vinculados à estrada de ferro ou aos pontos de cumeada do sítio. A CTNP/CMNP implantou 63 dos 111 núcleos urbanos da região. Afora isso, o parcelamento rural seguiu as mesmas diretrizes fixadas no plano britânico (NUNES, 2016).

A hierarquia dividiu os núcleos urbanos em metrópoles, cidades e patrimônio; as cidades teriam mais de 100 quadras e abrigariam, aproximadamente, 100.000 habitantes; já os patrimônios teriam o número de quadras abaixo do das cidades, e abrigariam aproximadamente 20.000 habitantes. A hierarquia ampliou entre 10 e 20 vezes o tamanho dos núcleos urbanos iniciais, a partir da fundação das cidades maiores localizadas a cada 100 quilômetros umas das outras: Londrina, Maringá, Cianorte e Umuarama; “planejadas nos mínimos detalhes para se transformarem em grandes metrópoles”. Pela primeira vez o seu escritório técnico não desenhou as cidades; o engenheiro e urbanista, Jorge de Macedo Vieira foi contratado para planejar duas delas: Maringá (1947) e Cianorte (1955), enquanto Umuarama (1956) foi planejada pelo engenheiro topógrafo Wladimir Babkov (empregado da Companhia), e Londrina (1932), já havia sido planejada com 140 hectares, na década de 1940, era considerada uma das cidades mais importantes do plano de colonização (REGO, 2009).

Maringá foi o primeiro empreendimento urbano da fase do capital nacional, e conseqüentemente se tornou a Menina dos Olhos da CTNP. Nesse momento as principais redes de estradas de rodagem já haviam atingido a área da nova cidade; a estrada que ligava Londrina a Maringá foi concluída em 1938, porém não asfaltada (NUNES, 2016).

1.4 A COMERCIALIZAÇÃO DOS LOTES RURAIS E DATAS URBANAS, PELA CTNP, EM MARINGÁ

Para adquirir terras no norte paranaense era necessário se deslocar até o local. O público alvo era o de pequenos produtores rurais, não porque os demais não estivessem dentro do escopo da empresa, mas porque a grande maioria dos lotes parcelados tinham pequenas (1 a 5 alqueires) e médias dimensões (10 a 20 alqueires). Segundo Padis (1981), as condições de venda e a subdivisão das terras exigia pouco capital de investimento, assim a mão de obra familiar era suficiente para preparar o plantio e realizar a colheita, atraindo compradores estrangeiros recém-chegados ao país, e trabalhadores que chegaram à região para o desmatamento das terras, com o objetivo de adquirir um lote rural (CMNP, 1975).

Para chamar a atenção dos compradores a Companhia investiu em propagandas, como veículo de circulação das notícias sobre o andamento da colonização e as possibilidades de aquisição de terras. As reportagens, divulgadas recorrentemente nas primeiras páginas do Jornal O Estado de São Paulo, no final da década de 1940, focalizavam como público alvo os pequenos produtores, enfatizando as terras fartas, sem pragas, e a promessa local. Forneciam detalhes sobre tamanhos dos lotes, 16 alqueires em média, e anunciavam a possibilidade de pagamento em prestações (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1949a; 1949b).

Os compradores, juntamente com os diretores da Companhia, visitavam as propriedades disponíveis. No ato da escolha o comprador pagava 10 % do valor do lote, a fim de assegurar a posse, enquanto o restante poderia ser pago em até quatro anos: no primeiro ano deveria ser pago o equivalente a 10% do valor da terra; e, nos outros três anos, 20% a cada ano. Quando havia o parcelamento, a Companhia cobrava juros, que não ultrapassavam 8% ao ano (CMNP, 1975). Segundo Luz e Omura (1975), havia distinção de valores e formas de pagamentos conforme a dimensão dos lotes, visto que existiam: chácaras (pequenos lotes); sítios (lotes de tamanho médio); e fazendas (lotes de grandes dimensões). As chácaras, localizadas nas proximidades das áreas urbanas, tinham até cinco alqueires, eram negociadas com entrada de 40% e dois anos de prazo para o pagamento do valor restante. Os lotes rurais, localizados na sequência das chácaras, de cinco alqueires para cima, eram negociados com entrada de 30% e prazo de quatro anos para saldar o restante da dívida. As fazendas não tiveram forma de pagamento especificada na pesquisa das autoras, por

isso acredita-se, pela associação ao tamanho do lote, que era com descrito pela Companhia, relatado acima.

As datas urbanas tinham dimensões médias entre 500 m² e 600 m² e eram negociadas em duas parcelas: uma entrada de 50%, e os demais 50% que deveriam ser pagos em um ano, com juros análogos aos dos lotes rurais. As dimensões das datas e dos lotes, assim como as formas de pagamento, permaneceram iguais nas duas fases do plano de colonização (LUZ e OMURA, 1975). Nas áreas urbanas a Companhia realizava doações e concessões, conforme a Lei específica definiu. As doações eram feitas para construção de edifícios que abrigariam órgãos públicos voltados à administração municipal, estadual e federal, podendo ser destinadas à construção de estradas, pátios ferroviários, aeroportos, escolas, entidades assistenciais e religiosas (CMNP, 1975). As concessões eram realizadas para a implantação de praças, a restrição é a de que essas áreas sejam utilizadas como tal por 100 anos, caso contrário retornam ao domínio da CTNP (CERQUEIRA, 2014).

Aos seus funcionários, a Companhia facilitava tanto a aquisição de datas urbanas, bem como a de lotes rurais, além da construção da casa própria. Os funcionários tinham o benefício do desconto de 50% para aquisição de datas urbanas, com parcelamento mensal durando até um ano. Na aquisição dos lotes rurais o desconto era de 20%, com prazo de cinco anos para quitar a dívida. A Companhia também pagava seus funcionários pelos serviços prestados, e os fornecedores de material ferroviário, com terras (LUZ e OMURA, 1975; NUNES, 2016).

Uma das cláusulas dos contratos de compra de datas urbanas, em algumas cidades, era de que o proprietário deveria construir uma edificação em até um ano; esse fato corroborou para que algumas cidades, como Maringá, fossem por determinados períodos conhecidas como cidades fantasmas, uma vez que havia inúmeras construções, mas não moradores – (GONÇALVES, 1999). Para facilitar a construção, a Companhia também financiava o material, o parcelamento dos custos para seus funcionários não poderia exceder 25% do salário, para os demais compradores não encontramos relatos das alternativas de financiamento. A Companhia era proprietária das primeiras madeiras em diversas cidades, como em Maringá: era a primeira a chegar nos locais e a iniciar o desmatamento, conseqüentemente tinha um estoque do melhor material que era a base das construções da época na região.

1.4.1 A COMERCIALIZAÇÃO DE LOTES RURAIS EM MARINGÁ-PR

O levantamento realizado por Luz e Omura (1975), nos livros de registros de vendas de lotes rurais da CTNP do município de Maringá, no período de 1938 a 1973, mostra que a Companhia subdividiu a área do município em 12 (doze) glebas com extensão variada, conforme a topografia, seguindo os mesmos princípios do plano de colonização. De acordo com Luz e Omura, as glebas foram denominadas Atlantic, Caxias, Centenário, Chapecó, Colombo, Maringá, Morangueiro, Paissandú, Patrimônio Iguatemi, Patrimônio Maringá, Pinguim e Sarandy. A Gleba Maringá refere-se à área onde foi implantado o núcleo pioneiro, o Maringá Velho, e a Gleba Patrimônio Maringá refere-se à área no entorno do plano de Vieira. Não é possível mensurar o tamanho dessas glebas e nem localizá-las, pois não há a publicação de um documento com o registro destas, apenas sabemos que estavam próximas de ribeirões de mesmo nome.

Em Maringá a maioria dos lotes era de até 5 alqueires. No total eram 700 lotes de até 3 alqueires, e 318 lotes de 3 a 5 alqueires; a maior parte destes estava localizada na gleba Patrimônio Maringá. Poucos eram os lotes de 50 a 100 alqueires, e raros os lotes de 100 a 300 alqueires. A localização dependia das dimensões: partindo da área urbana, os primeiros lotes tinham de 1 a 5 alqueires, caracterizados como chácaras; em seguida estavam os lotes de 5 a 10 alqueires; na sequência, os de 10 a 20 alqueires; e nas áreas mais afastadas, os lotes acima de 20 alqueires (LUZ e OMURA, 1975). Os locais onde o parcelamento não segue a tentativa da criação de um anel, definido pelo tamanho dos lotes, coincidem com as áreas planas do sítio. Nessas áreas, as propriedades rurais têm maiores dimensões, independentemente da proximidade ou não da malha urbana, conforme a Planta Parcial da CTNP. Verificamos que no setor oeste e sul de Maringá estão localizados, em maior número, lotes de pequenas dimensões, em região de mais corpos d'água (NUNES, 2016).

Segundo as autoras, nas proximidades do núcleo pioneiro, Maringá Velho, a maioria dos lotes era de 5 a 10 alqueires. O parcelamento rural, na gleba Patrimônio Maringá, no entorno do plano de Vieira, era composto de lotes de pequenas dimensões, com até 5 alqueires. Tinha o maior número de lotes com pequenas dimensões, de todas as glebas do município de Maringá, o que afirma a presença de um cinturão de chácaras.

A comercialização de lotes rurais no município de Maringá foi iniciada em 1938, e em 1973 não havia mais lotes rurais para serem vendidos. A venda foi iniciada no mesmo ano em que foi aberta a estrada que liga

Londrina - Maringá, em cujo final foi implantado, em 1942, o núcleo pioneiro de Maringá (LUZ e OMURA, 1975). Isso demonstra que a Companhia agia conforme o planejado: a estrada era aberta e, na sequência, os lotes rurais eram demarcados e colocados à venda, sem que os núcleos urbanos estivessem implantados. Quando a cidade foi inaugurada, a Companhia intensificou a venda dos lotes, e consequentemente o valor das pequenas propriedades subiu. Na década de 1960 o valor dos lotes rurais havia triplicado, com relação aos valores de 1938.

Os lotes rurais foram adquiridos por compradores de diversas nacionalidades, em sua maioria, brasileiros, descendentes de imigrantes italianos e japoneses. Também foram adquiridos lotes rurais e datas urbanas por mais da metade dos funcionários da Companhia, até 1953. Dos 700 funcionários da Companhia, que trabalhavam em Maringá, 389 adquiriram lotes rurais, com os descontos de 20%; 401 adquiriram datas urbanas com o benefício de 50% de desconto; e 389 construíram habitações na cidade (NUNES, 2016).

A prática de barganha de terras por material ferroviário também ocorreu em Maringá, desde o início da comercialização. No período de implantação e consolidação do núcleo pioneiro, entre 1941 e 1944, a Companhia pagou os serviços de seus funcionários do alto escalão com a doação de terras, e também por troca de material ferroviário. Foi assim com Alfredo Werner Nyffeller, Aristides de Souza Mello e Wladimir Babkov. Como barganha por material ferroviário foi realizado, também, o pagamento do topógrafo da Companhia, Alexandre Razgulaeff (NUNES, 2016).

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O plano de colonização iniciado pela *Parana Plantations* estabeleceu no norte do Paraná um planejamento regional, com semelhanças aos moldes howardianos aplicados na Inglaterra, uma vez que este se preocupou com a distribuição de renda, com a permanência da população na região, com a densidade demográfica gerada, com a implantação dos núcleos urbanos proporcionando apoio de serviços aos moradores da região, com o transporte da população e da produção agrícola, pontos este que vão além do determinado pela legislação paranaense. Entretanto é nítido que o investimento visava lucros, principalmente no momento de mudança para a fase do capital nacional, possibilitado também pelas alterações nas legislações estaduais e federais.

A qualidade territorial foi estabelecida a partir da descentralização das áreas urbanas; infelizmente essa configuração não perdurou, pois a Companhia não estabeleceu diretrizes organizacionais para a região após a implantação das cidades. Hoje as cidades, que cresceram em grandes proporções, englobaram as áreas de chácaras ao seu redor e uniram-se às cidades vizinhas, gerando processos de conturbações e problemas de segregação que, aparentemente, o plano de colonização queria evitar.

Para alguns autores como Santos (1975), Tomazi (2000) e Nunes (2016), a colonização realizada se destacou por oferecer oportunidade de adquirir pequenos lotes rurais a inúmeros trabalhadores sem posses, decorrente das facilidades de financiamento da terra. Porém, há relatos de que as promessas da Companhia não eram reais, visto que muitos colonos enfrentaram problemas financeiros para se manter na região. Muitas famílias não conseguiram saldar sua dívida e/ou nem conquistar o capital necessário para desmatar e cultivar a área. Para se manter no local, passavam a trabalhar como empregados, nas frentes de desmatamento da Companhia, ou para grandes fazendeiros, duplicando suas jornadas de trabalho. Os grandes fazendeiros compravam as terras dos pequenos por preços baixos, aumentavam suas propriedades e descaracterizavam a configuração territorial da região e a ideia social planejada. A Companhia também instigava proprietários de terras próximas às áreas urbanas, a parcelarem suas propriedades como áreas urbanas, desde que estas não fossem comercializadas por valores mais elevados que os da CTNP.

As pesquisas de Perehouskei (2011) e Nunes (2016) mostram a Companhia e seus diretores atuando no processo de expansão e, consequentemente, descaracterizando as cidades. Os diretores recebiam terras localizadas às margens dos núcleos urbanos, como pagamento, e as parcelavam para receber a população de menor renda. O estudo sobre as dimensões e localização dos lotes rurais afirma a presença de um cinturão de chácaras ao redor de Maringá, o qual a existência é ponto de divergência entre autores.

A política agrária empreendida pelo governo se mostrou mais eficaz a partir da convocação da iniciativa privada, para ambos os lados. Os dados de Rego (2009) mostram que a valorização do empreendimento foi certa. O acre de terra foi adquirido em 1925 por 50 centavos de dólar e em 1940 foi vendido por \$4,50; nessa época, as terras da Companhia valiam 15% a mais que as terras fora dos limites da [sua] propriedade. Na década seguinte, o valor do acre subiu para \$35,00, sendo comercializado pelo dobro do valor das terras não pertencentes à CTNP na região.

A Companhia fechou seu acervo aos pesquisadores, assim não se tem acesso a muitos dados, sobre as comercializações, datas corretas de implantações de cidades, aberturas de vias e dimensões do parcelamento rural, ou mesmo quem são os agentes descaracterizadores da região. As pesquisas finalizadas, como a de que essa é parte, e em andamento nos dão uma aproximação da historiografia do norte Paranaense, mas muito ainda está por ser investigado sobre tal processo de ocupação.

REFERÊNCIAS

- [1] Bragueto, C. R. *O Comportamento Territorial do Norte do Paraná como frente de Expansão e frente pioneira*. In: Fresca, T.M; Carvalho, M. S.(Org.). *Geografia e Norte do Paraná: Um Resgate Histórico – Vol. 2*. Londrina: Edições Humanidades, 2007, p. 141- 200.
- [2] Cancián, Nadir Aparecida. *Cafeicultura Paranaense 1900-1970: estudo e conjunturas*. Tese (Doutorado), Departamento de História, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1977.
- [3] Cerqueira, Deusdete Ferreira. *Entrevista concedida a autora*. Maringá, 07 out. de 2014.
- [4] Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. *Colonização e Desenvolvimento do Norte do Paraná*. São Paulo, 1 Edição, 1975.
- [5] Corrêa Junior, J. A. (Zitão). *A Maria Fumaça!: A Verdade Histórica!*. Maringá, 1988.
- [6] Diário Oficial do Estado do Paraná. *Actos do Poder Legislativo: Lei N. 1642 de 05 de Abril de 1916*. Estado do Paraná. Curitiba, Ano Iv, Número 1236, 22 de Abril de 1916.
- [7] Gonçalves, José H. Rollo. *Quando a Imagem Publicitária vira evidência Factual: Versões e Reversões do Norte (Novo) do Paraná – 1930/1970*. In: DIAS, R. B.; GONÇALVES, J. H. R. Maringá e o Norte do Paraná. Maringá: Eduem, 1999, p. 87-122.
- [8] Luz, France; Omura, Ivani Aparecida Rogatti. *A Propriedade Rural: o Sistema de Colonização da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná - Município de Maringá*. Anais do VIII Simpósio Nacional dos Professores Universitários De História (Aracaju, Set. 1975), Propriedade Rural, Vol. III, São Paulo, 1976.
- [9] Nunes, Layane Alves. *Para Além do Plano de Jorge de Macedo Vieira: a expansão urbana de Maringá de 1945 a 1953*. Tese (Doutorado), Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.
- [10] O Estado de São Paulo, São Paulo, 20 abr. e 30 dez. 1949, p.02.
- [11] Padis, Pedro Calil. *Formação de uma Economia Periférica: o caso do Paraná*. São Paulo: Hucitec, Curitiba: Secretaria de Cultura do Estado do Paraná, 1981.
- [12] Perehouskei, Nestor Alexandre. *Mandaguari no Contexto da Colonização do norte do Paraná e a Importância das áreas verdes*. I Simpósio de Estudos Urbanos: Desenvolvimento Regional e Dinâmica Ambiental, Campo Mourão, ISSN 2236-4056, 29 a 31 Agosto de 2011.
- [13] Rego, Renato Leão. *As Cidades Plantadas: os britânicos e a construção da paisagem do Norte do Paraná*. Londrina: Humanidades, 2009.
- [14] Rodrigues, Juciano Martins. *Qual o estado da mobilidade urbana no Brasil?* In: PAULA, Marlene de; Bartelt, Dawid Danilo (orgs). *Mobilidade urbana no Brasil: desafios e alternativas*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016, p. 12-23.
- [15] Santos, Rubens Rodrigues dos, et al. *Colonização e Desenvolvimento do Norte do Paraná*. São Paulo: [S.N.], 1975, p. 114-124.
- [16] Tomazi, Nelson Dacio. *“Norte do Paraná” histórias e fantasmagorias*. Curitiba: Aos quatro ventos, 2000.
- [17] Yonegura, Robison Keith. *O Esquema de Ocupação da Companhia de Terras Norte do Paraná e as Práticas de Planejamento Ambiental*. Dissertação (Mestrado), Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Departamento de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2010.

Capítulo 13

DEGRADAÇÃO DE PAISAGENS: ESTUDOS DAS VOÇOROCAS NO MUNICÍPIO DE PALMELO (GO).

Rosirlene Lopes da Cruz

Resumo: O presente artigo tem como objetivo apresentar algumas considerações sobre a dinâmica dos processos de degradação da paisagem do tipo voçorocas no Município de Palmelo (GO). Bem como a relação existente entre o homem e a paisagem em que vive, como se deu o processo de urbanização do Cerrado e as principais causas desse tipo de erosão. Sendo adotada como metodologia, pesquisas bibliográficas da região, a observação do fenômeno, exploratória em campo, coletânea de artigos, imagens fotográficas. Por fim, apresentam-se algumas propostas de combate as voçorocas no intuito de minimizar os efeitos negativos e poder reaproveita-las de forma positiva.

Palavras-chave: Palmelo (GO); degradação ambiental; voçorocas; paisagens.

1. INTRODUÇÃO

O estudo das paisagens sempre foi de grande importância para a Geografia. De acordo com Souza (2009, p. 96) “podemos afirmar que a paisagem sempre foi uma porta de entrada para as análises geográficas”. Dentro desse contexto, entendemos que:

“[...] os geógrafos são de fato os intercessores entre certo conhecimento naturalista e certas formas de análise social. Eles nunca eliminaram totalmente de sua problemática o elemento natural e menos ainda suas implicações socioeconômicas” (BERTRAND; BERTRAND, 2007, p. 63).

A classificação dessas voçorocas, assim, merece destaque, sendo um artifício metodológico que a apresenta agrupadas segundo a área de ocorrência geográfica, sendo classificadas, portanto, como voçorocas rurais e urbanas.

Além disso, estudar as voçorocas nos esclarece como ocorre sua formação, sendo ela uma forma de erosão que, quase sempre, é ocasionada pela ação do homem sobre o solo e os recursos naturais. Sobre isso Sudo, Godoy e Freire (1991, p. 1) destacam que “a erosão do solo representa um dos aspectos mais importantes da degradação ambiental rural, comum a várias regiões do país, como consequência da longa pressão antrópica sobre os recursos naturais”.

Bertrand e Bertrand (2007, p. 270) nos esclarece que “uma paisagem, mesmo a mais banal, nunca é unívoca”, ou seja, existem diversos aspectos a serem considerados sobre sua ocorrência e “ao compor uma paisagem, recompomos uma geografia”, sendo o tema, portanto, de grande importância para a sociedade em geral.

As voçorocas mostradas aqui como paisagens degradadas vêm “afetando áreas urbanas, obras públicas ou terras agrícolas, as voçorocas se constituem em fenômenos erosivos que envolvem áreas consideráveis, mobilizando grandes volumes de solo” (IWASA; PRANDINI, 1980, p. 6).

A erosão do solo do tipo voçorocas é hoje um dos aspectos mais importantes da degradação ambiental na área rural de Palmelo (GO), comum no Sudeste Goiano e em outras regiões do Brasil, resultado da consequência de longa pressão humana sobre o meio físico. “A intensidade desses processos é tão alta que marca essa paisagem de forma bastante agressiva [...]” (BACCARO, 1999, p. 212).

É importante ressaltar que o nosso tipo de vegetação colabora para o surgimento de tal erosão, pois:

“os solos do Cerrado que são muito susceptíveis à erosão após a retirada da cobertura vegetal. A escavação coloca o substrato exposto, tornando-o erosivo, e permite o aprofundamento de voçorocas, desmoronamentos laterais, quando há a presença de canalização de água pluvial.” (CORRÊA, 1998, p.18).

O artigo em questão tem por finalidade pontuar as paisagens degradadas do tipo voçorocas rurais com disposição paralela e de exposição de lençol freático no Município de Palmelo-GO, localizado na Microrregião de Pires do Rio (GO), bem como sua classificação, possíveis causas e levantar algumas propostas de combate. Apresenta como metodologia a pesquisa bibliográfica do tipo qualitativa, e está embasado nos aportes teóricos de Souza (2009), Bertrand e Bertrand (2007), Bertone e Lombarde Neto (1993), Suetegaray (2008), Carneiro, Paulo e Melo (2014). Carneiro (2005) e (2007), Fleury (1983), Casseti (1987/1988), Iwasa e Prandini (1980), Sudo, Godoy e Freire (1991), Corrêa (1998), Nolla (1982), Nascimento (1994), Guerra e Cunha (1996), Guerra e Mendonça (2004) e Ab’Saber (1968).

2 SOBRE O MUNICÍPIO DE PALMELO (GO)

2.1 HISTORICIDADE DE PALMELO (GO)

O município de Palmelo pertence à Microrregião Geográfica de Pires do Rio, na porção Sudeste do Estado de Goiás. De acordo com o site do IBGE (Senso, 2010) Palmelo tem uma área de 58,959 km² com uma população estimada, em 2016, de 2.420 habitantes. Ainda de acordo com o site do IBGE, a formação deste município deu-se na fazenda Palmela, com a fundação no local do Centro Espírita Luz da Verdade em 2 de fevereiro de 1929. Dessa forma, ao contrário da maioria das cidades brasileiras que nasceram entorno de capelinhas católicas, esta teve origem na mediunidade espírita. Com a crescente procura de pessoas pelo povoado em busca de tratamento de saúde através do espiritismo, este passa a categoria de cidade em 13 de novembro de 1953 pela lei estadual nº 908, onde o mesmo foi desmembrado de Pires do Rio (GO).

De acordo com Carneiro, Paulo e Melo (2014, p. 191), a área desse município pertence ao Planalto Central Goiano e o seu relevo insere-se no domínio de Serras e Planaltos de Goiás e Minas; identificamos no município, estruturas geológicas do período Pré-Cambriano, com dobramentos do Grupo Araxá e presença de micaxistos, gnaisses e quartzitos. Predominam os solos do tipo vermelho escuro e vermelho amarelo, apresentando também hidromórficos e litossolos em pequenas porções. A vegetação predominante é do Cerrado e pertence ao domínio morfoclimático dos chapadões tropicais interiores com cerrados e florestas de galerias. Ainda segundo Carneiro, Paulo e Melo (2014, p. 191), Palmelo insere-se na bacia hidrográfica do Ribeirão Caiapó, um dos formadores da bacia do rio Paraná, também chamada de bacia hidrográfica Platina.

2.2 AS VOÇOROCAS

Embasados em Carneiro, Paulo e Melo (2014, p.191), podemos afirmar que durante muitos anos os moradores da cidade de Palmelo – GO acreditavam que eram naturais as paisagens degradadas ao redor do município, conhecidas como desbarrancados (voçorocas). Essa paisagem abre a terra em grandes fendas, como feridas expostas. Porém elas não eram naturais e sim resultado da ação do homem com o meio físico e com os recursos naturais ao longo de décadas.

De acordo com Bertoni e Lombardi Neto (1993, p. 77), voçoroca pode ser entendida como:

a forma espetacular da erosão, ocasionada por grandes concentrações de enxurrada que passam, ano após ano, no mesmo sulco, que se vai ampliando, pelo deslocamento de grandes massas de solo, e formando grandes cavidades em extensão e em profundidade.

Suertegaray (2008, p. 73) explica que esse tipo de erosão acontece porque “o escoamento concentrado ocorre quando as águas se concentram possuindo maior competência erosiva e fixando leito, deixando marcas na superfície topográfica formando ravinas e voçorocas”.

Ainda segundo Suertegaray (2008, p. 245).

As voçorocas podem ser originadas pelo aprofundamento e alargamento de ravinas, ou erosão causada por escoamento subsuperficial, o qual dá origem a dutos (pipes). São relativamente permanentes nas encostas. Têm paredes laterais íngremes, em geral fundos chatos, ocorrendo fluxo de água no seu interior durante os períodos chuvosos. Ao aprofundarem seus canais, as voçorocas atingem o lençol freático. Constituem um processo de erosão acelerada e de instabilidade nas paisagens.

Fleury (1983, p. 202), explicita voçoroca como sendo uma:

escavação ou rasgão natural nos solos, podendo atingir até o horizonte C do regolito, às vezes com profundidades acentuadas, pela ação de água de enxurradas, de forma turbulenta e direcionada no terreno, com sedimentos suspensos, advindas logo após chuvas torrenciais ou copiosas.

O mesmo pesquisador (1983, p. 203-204), ainda relata que as voçorocas podem ser classificadas como:

“a) Voçorocas mortas ou inativas, são aquelas em que cessaram, ou foram reduzidas ao mínimo, as causas da sua origem ou desenvolvimento, quer naturalmente, quer por controle através de métodos de combate. Este tipo pode ser reativado se o que bloqueou a ação da água for liberado;

b) Voçoroca viva ou ativa, em que se acha em franca progressão, com afundamento e alargamento da valeta, ou com um desses processos em progressão, isoladamente;

c) Voçorocas isoladas, quando se tem várias voçorocas separadas por largas faixas de terreno;

d) Voçorocas múltiplas, quando se tem voçorocas muito próximas entre si, de forma radial ou paralela;

e) Voçoroca seca, quando a erosão não atinge o lençol freático, portanto não tem água permanente no fundo da valeta;

f) Voçoroca úmida, quando a erosão atinge o lençol freático mantendo um fluxo d'água permanente no fundo da valeta, ou um excesso de umidade permanente.”

De acordo com Iwasa e Prandini (1980, p. 8):

As boçorocas rurais se desenvolvem nas pastagens e culturas de má cobertura, sujeitas a manejo inadequado e, segundo se acredita, na maior parte das vezes, são o produto do ravinamento iniciado ao longo de valas de demarcação, trilhas ou linhas de plantio. O fenômeno se manifesta quando uma ravina intercepta o lençol freático, e se transforma em uma boçoroca típica, com a evolução de sua seção em V para a seção em U.

Assim, as paisagens degradadas devem ser concebidas pelo viés da degradação ambiental, ou seja, como sendo “processos resultantes de danos ao meio ambiente, pelos quais se perdem ou se reduzem algumas de suas propriedades, tais como a qualidade produtiva dos recursos naturais” (DECRETO FEDERAL 97.632/89).

Iwasa e Prandini (1980, p. 6) destacam que “essas terras inicialmente férteis hoje apresentam um triste panorama, se comportando como áreas praticamente improdutivas, ou, portanto, de escassa atividade agropecuária”.

Guerra e Cunha (1996, p. 337-338) apontam que:

O estudo da degradação ambiental não deve ser realizado apenas sob o ponto de vista físico. Na realidade, para que o problema possa ser entendido de forma global, integrada, holística, deve-se levar em conta as relações existentes entre a degradação ambiental e a sociedade causadora dessa degradação que, ao mesmo tempo, sofre os efeitos e procura resolver, recuperar, reconstituir as áreas degradadas.

A ocupação das áreas do Cerrado, no Centro Oeste do Brasil, iniciaram-se com o desmatamento, seguido da construção de estradas vicinais, áreas agrícolas e de pastagens, áreas de garimpo, expansão de áreas urbanas que, quase sempre, ocorreram de forma inadequada. Assim, representa fator decisivo na expansão do processo erosivo, pois expõe o solo diretamente à ação das intempéries, favorecendo o aumento do escoamento superficial através de compactação e impermeabilização do solo.

As voçorocas ocorrem, principalmente, em terras íngremes quando cultivadas de forma incorreta ou em terras ligeiramente inclinadas que ficam expostas a chuvas torrenciais durante longo período de tempo.

Dessa forma Corrêa (1998, p. 118) fala que “a erosão é um fator natural, mas que devido a práticas incorretas, tem sido muito acelerada pelo homem”. Nascimento (1994, p. 77) explica que “os danos causados por essas erosões têm sérias consequências socioeconômicas, que vão da perda de casas e de solos agricultáveis à perda de vidas” e Nolla (1982, p. 68) diz que “as causas de existência da erosão são, portanto, a eliminação progressiva das condições naturais do solo, o que faz com que seu equilíbrio, a harmonia do seu conteúdo sejam abaladas”.

Em Palmelo-GO, segundo Casseti (1987/1988, p. 54):

trata-se de exemplo resultante das relações homem/natureza em que as propriedades geoecológicas assumem características sócio-reprodutoras, processando alterações significativas no equilíbrio dinâmico do georelevo. Como se sabe, o homem ao apropriar e transformar a natureza, seja como recurso ou suporte, muitas vezes implica também em alterações fundamentais no jogo das componentes morfogenéticas, onde a componente paralela (morfogênese) passa a predominar sobre a componente perpendicular (pedogênese), com conseqüente erosão acelerada.

O estudo das voçorocas do município de Palmelo está embasado nos trabalhos de Casseti (1987/1988), no texto didático de Carneiro (2005) e nos relatórios de trabalho de campo dos acadêmicos do Curso de Geografia, da Universidade Estadual de Goiás, campus de Pires do Rio - GO (CARNEIRO, 2007).

Ao analisarmos os resultados dos trabalhos desses autores, percebemos que a voçorocas (que são três no total) continuam em franca expansão, principalmente pela falta de ações de combate do poder público e dos proprietários de terras.

De acordo com Carneiro (2005) a voçoroca 1, no ano de 2005, apresentava uma área de 9.803,50 m², com profundidade de 27 m, sendo 225 m de comprimento e 64 m de largura. Já a voçoroca 2, tinha área de 8.808,36 m², profundidade de 17 m, 287 m de comprimento e 50 de largura. A voçoroca 3 apresentava 60.041,50 m² de área, 29 m de profundidade, 396 de comprimento e 300 m de largura.

Já no ano de 2007, Carneiro (2007), a voçoroca 1 tinha 9.900,11 m² de área, 27,8 m de profundidade com 227 m de comprimento e 65 de largura. A voçoroca 2 apresentava área de 8.901,32 m², profundidade de 17,9 m, comprimento de 228,2 m e largura de 51,3 m. e a voçoroca 3, área de 61.090,45 m², com 30,6 de profundidade, 398 m de comprimento e 305 de largura.

Assim, através desses dados fisiográficos, fica claro que as voçorocas presentes no município de Palmelo (GO) continuam em franca expansão e sem nenhuma medida preventiva para a sua contenção.

A voçoroca 1 apresenta uma área de total de 9.803,50 m², profundidade de 27 m e extensão de 225 m, apresentando em sua parte média largura de 64 m e processo erosivo estagnado, pois possui forte presença de vegetação interna (embaúbas, bambus, samambaias etc.). Na área a jusante apresenta barramento de lençol freático para bebedouro de gado e na área a montante encontra-se um lixão a céu aberto e cemitério em área declivosa e inadequada, que, provavelmente contamina o solo, o lençol freático dentro da erosão e o ribeirão Caiapó logo abaixo da erosão. Na parte sul ocorre a presença da rodovia GO-020, com calha de despejo hídrico que promove a reativação marginal da voçoroca, e, na porção norte, temos a estrada rural do Monjolinho, apresentando fortes indícios de escoamento superficial em eventos severos de chuvas (CARNEIRO, 2005 e 2007).

A voçoroca 2 possui uma área total de 8.808,36 m², profundidade de 17 metros, extensão de 287 m, com largura máxima de 50 m. Na área a montante encontramos dois ramos erosivos vindos do cemitério e da estrada rural do Monjolinho que colaboram para o escoamento superficial em períodos de chuvas intensas. Já na borda sul encontram-se depósitos de entulho (registro de ações de contenção irregular da voçoroca) e apresentando ainda vegetação intensa em suas laterais (embaúbas e samambaias). O rompimento das curvas de nível junto à estrada interna de acesso à fazenda promoveu a ocorrência de erosão regressiva. O lado esquerdo da voçoroca apresenta abatimentos recentes oriundos das chuvas intensas do início de 2005 no Sudeste Goiano e pequena presença de vegetação (mamoneiras e bananeiras). Em sua área interna, encontramos afloramentos de anfibólitos e presença de tabatinga (material argilo-arenoso de cor branca) e lençol freático exposto (CARNEIRO, 2005 e 2007).

A voçoroca 3 tem área total de 60.041,50 m², profundidade de 29 m, extensão de 396 m e largura junto a cabeceira de 300 m. Possui forte processo erosivo remontante, enquanto em suas bordas norte e sul encontram-se sulcos erosivos em evolução, praticamente conectados. Apresenta ainda vegetação expressiva em seu interior (samambaias, embaúbas etc.), abatimentos laterais extensos, fluxo d'água interno intenso e presença de assoreamento. Na área a jusante tem-se o represamento do lençol para bebedouro do gado, ligado à via interna da fazenda e onde apresenta bambuzal. As curvas de nível em sua cabeceira romperam-se em eventos pluviométricos torrenciais, o que ainda exhibe vestígios de contenção da erosão por patrolamento. Em sua parte interna, apresenta anfibólitos, exposição da tabatinga e vestígios de obras civis para lazer (CARNEIRO, 2005 e 2007).

Assim, embasados nos estudos realizados até aqui, apresentamos as seguintes propostas para combate da erosão do solo do tipo voçorocas:

- 1) isolamento da área através de cercas de madeira e de arame;
- 2) plantio de mudas de espécies nativas;
- 3) plantio de bambu entouceirante;
- 4) construção de barreiras com estacas de bambu;
- 5) reutilização de pneus inservíveis; e
- 6) programas de educação ambiental e técnicas de conservação dos solos.

Além desses, de acordo com a Petrobrás (1986), apresentamos alguns passos já consagrados na literatura conservacionista que são de grande importância para o controle das voçorocas:

- a) Interceptação e desvio de água na cabeceira por meio de terracamento no terreno marginal ou construção de canal divergente;
- b) Isolamento da área com cercas divisórias laterais, de forma a impedir o trânsito de animais;
- c) Suavização dos tabules, caso possível, e modo a facilitar a restauração;

- d) Revestimento vegetal dos tabules, margens e fundo da voçoroca, com gramíneas e essências florestais e;
- e) Estaqueamento segundo instrução adotada pelo Serviço de Conservação dos solos dos EUA (1985): garras de alambrados. De ramas e ou de rochas soltas.

Após estabilizar-se os efeitos negativos, a voçoroca pode ser aproveitada economicamente, sendo transformada em açude, após estudo das condições de solo, sendo aproveitada para irrigações e outros fins ou, até mesmo para atividades de lazer, como proposto por Ab'Sáber (1968).

3 CONSIDERAÇÃO FINAIS

Mediante as pesquisas realizadas a respeito das voçorocas presentes no município de Palmelo, levamos em consideração a dinâmica dos processos erosivos acelerados nas vertentes em períodos intensos de chuvas, ações antrópicas e as noções de erosividade e erodibilidade dos solos do Cerrado.

As voçorocas de Palmelo-GO apresentam causas distintas e os pesquisadores Guerra e Mendonça (2004, p. 225) apontam que:

a erosão dos solos tem causas relacionadas à própria natureza, como a quantidade e distribuição das chuvas, a declividade, o comprimento e forma das encostas, as propriedades químicas e físicas dos solos, o tipo de cobertura vegetal, e também à ação do homem, como o uso e manejo da terra que, na maioria das vezes, tende a acelerar os processos erosivos.

Em suma, de acordo com Casseti (1987/1988, p. 67) “as derivações antropogênicas [...], que em função das condições topográficas [...] implicaram na elaboração de uma paisagem resistásica (boçorocamento), comandada pelos efeitos pluvioerosivos” no município de Palmelo-GO.

Sintetizando, verificamos que a abertura de estradas e a compactação de superfícies colaboraram para o desvio das chuvas de seu curso normal, aumentando a velocidade de seu fluxo, que, em função das condições topográficas e pelas características da formação da superfície, implicaram na formação das voçorocas no município de Palmelo (GO).

Assim, entendendo os mecanismos básicos que foram responsáveis por esse tipo de erosão acelerada, devemos, primeiramente, procurar a preservação das áreas com tendências erosionais ou manter um controle efetivo a erosão, considerando a redução do impacto direto das gotas de chuva (efeito splash), aumento da infiltração de águas pluviais e redução da velocidade de escoamento das águas excedentes.

REFERÊNCIAS

- [1] Ab'saber, A. N. As Voçorocas de Franca. R. Fac. Fil. Ci. Let. Franca. Franca, 1968.
- [2] Baccaro, C. A. D. Processos erosivos no domínio do cerrado. In: GUERRA, A. J. T. et al. Erosão e conservação dos solos: conceitos, temas e aplicações. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- [3] Bertoni, J.; Lombardi Neto, F. Conservação do solo. São Paulo: Ícone, 1993.
- [4] Bertrand, G.; Bertrand, C. Uma geografia transversal e de travessias: o meio ambiente através dos territórios e das temporalidades. Maringá: Massoni, 2007.
- [5] Brasil. Decreto nº 97.632, de 10 de abril de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97632.htm>. Acesso em: 12/02/2012.
- [6] Carneiro, V. A. Um olhar geográfico sobre as voçorocas de Palmelo (GO). Pires do Rio: Faesci-UEG, 2005.
- [7] Carneiro, V. A. Relatório de trabalho de campo nas voçorocas de Palmelo (GO): uma visão dos estudantes. Pires do Rio (GO): UEG, 2007, 25 p.
- [8] Casseti, V. Os desbarrancados de Palmelo-GO. Boletim Goiano de Geografia, Goiânia, v. 7/8, n. 1-2, p. 53-73, jan./dez. 1987/1988.
- [9] Corrêa, R. S. Manejo de substratos e de áreas escavadas. In: CORRÊA, R. S.; MELO Filho, B. (Org.). Ecologia e recuperação de áreas degradadas no Cerrado. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- [10] Fleury, J. M. Voçorocas: origem e métodos de contenção. Boletim Goiano de Geografia, Goiânia, v. 1, n. 2, p. 201-214, jan./dez. 1983.

- [11] Guerra, A. J. T.; Cunha, S. B. Geomorfologia e meio ambiente. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- [12] Guerra, A. J. T.; Mendonça, J. K. S. Erosão dos solos e a questão ambiental. In: VITTE, A. C.; Guerra, A. J. T. (Org.). Reflexões sobre a geografia física no Brasil. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- [13] Iwasa, O. Y.; Prandini, F. L. Diagnóstico da origem e evolução de boçorocas: condição fundamental para a prevenção e correção. In: Simpósio Sobre o Controle de Erosão, 1980, Curitiba. Anais... Curitiba: ABGE, 1980. p. 5-34.
- [14] Nascimento, M. A. L. S. Erosões urbanas em Goiânia. Boletim Goiano de Geografia, Goiânia, v. 14, n. 1, p. 77-102, jan./dez. 1994.
- [15] Nolla, D. Erosão do solo: o grande desafio. Porto Alegre: Secretaria da Agricultura / Estado do Rio Grande do Sul, 1982.
- [16] Petrobrás Fertilizantes S. A. Petrofertil - Projeto Preservação do Solo. Rio de Janeiro, 1986.
- [17] Souza, R. J. O sistema GTP (geossistema-território-paisagem) como novo projeto geográfico para a análise da interface sociedade-natureza. Revista Formação, Presidente Prudente, v. 2, n. 16, p. 89-106, 2009.
- [18] Sudo, H.; Godoy, M. C. T. F.; Freire, O. O processo erosivo na bacia do Rio Santo Anastácio. In: Encontro Nacional de Estudos Sobre o Meio Ambiente, III, 1991, Londrina. Anais... Londrina: Enesma, 1991.p. 01-16.
- [19] Suertegaray, D. M. A. (Org.). Terra: feições ilustradas. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

Capítulo 14

A CIDADE E A MATA: O CONFLITO ENTRE A ZONA URBANA DE LONDRINA - PR E A ZONA DE AMORTECIMENTO DO PARQUE ESTADUAL MATA DO GODOY

Laila Pacheco Menechino

Cleber Gustavo de Góes

Resumo: O presente trabalho relata o ativismo judicial de ong ambientalista e questiona a atuação do Poder Público na defesa do meio ambiente, a respeito de evidente conflito entre a conservação ambiental e interesses econômico voltados à expansão urbana.

Palavras-chave: Urbanização; Unidades de Conservação; Zona de Amortecimento; Ação Civil Pública.

1. O AVANÇO DA ZONA URBANA SOBRE A ZONA DE AMORTECIMENTO DO PARQUE ESTADUAL MATA DO GODOY

O presente trabalho relata o ativismo judicial de ong ambientalista e questiona a atuação do Poder Público na defesa do meio ambiente, a respeito de evidente conflito entre a conservação ambiental e interesses econômico voltados à expansão urbana. O Parque Estadual Mata dos Godoy (PEMG), em Londrina-PR, criado pelo Decreto Estadual nº 5.150/1989, possui área oficial de 690,17 hectares, mas conectada a outros fragmentos, totaliza área contínua de floresta de 2800 hectares com significativa biodiversidade. O plano de manejo do Parque delimitou sua zona de amortecimento (IAP, 2002).

Segundo a Lei Federal nº 9.985/2000 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), com o objetivo de proteger as UC de impactos negativos causados por atividades em seus entornos, devem ser criadas zonas de amortecimento (artigo 25). O legislador proibiu expressamente que a zona de amortecimento (ZA) seja transformada em zona urbana (artigo 49, parágrafo único). No entanto, em Londrina, o último grande remanescente da mata original na região é ameaçado por tentativas de alteração do uso e ocupação do seu entorno. Com a publicação da Lei Municipal nº11.661/2012 e da Lei Municipal nº12.236/2015, o Município de Londrina avançou a zona urbana sobre a ZA do PEMG.

Após essa expansão que contrariou a vedação do artigo 49 parágrafo único da Lei n. 9.985/2002, a associação civil sem fins lucrativos, com objetivos estatutários de interesse público, MAE - Meio Ambiente Equilibrado, fundada em Londrina em 2001, ingressou com Ação Civil Pública, na qual justificou risco iminente de dano irreversível ao PEMG e formulou pedidos para que o Município abstivesse-se de conceder licenças e alvarás, para obras, serviços, loteamentos residenciais, comerciais e industriais e infraestrutura viária.

Na Contestação, o Município argumentou em defesa da expansão territorial urbana com ênfase ao desenvolvimento socioeconômico das regiões sedes e metropolitanas. Contudo, a MAE conseguiu decisões favoráveis à proteção da biodiversidade e integridade da zona de amortecimento com a suspensão dos efeitos da lei que ampliou a zona urbana, com sucesso no pedido de antecipação de tutela em primeira instância, confirmado no Tribunal de Justiça em Acórdão no Agravo de Instrumento 1388071-2 (TJ-PR, 2015).

1.1 A REDUÇÃO DA ZONA DE AMORTECIMENTO PELO ÓRGÃO AMBIENTAL

Nos processos de licenciamento, quando o empreendimento afetar UC ou a ZA, o licenciamento só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração e a unidade afetada, deve ser beneficiária da compensação (art. 36, § 3º da Lei Federal nº 9.985/2000). Importa notar que a ZA não possui o mesmo regime de proteção que as UC e não impede atividades, desde que no licenciamento seja ouvido o órgão gestor da unidade e mitigados e compensados os impactos ambientais.

Porém, o IAP, gestor da unidade e também competente pelo licenciamento ambiental, conforme elementos probatórios do processo, emitiu licenças para loteamentos na ZA, sem fazer respeitar a lei SNUC. Os licenciamentos não analisaram tal legislação, e como se não bastasse, após licenciar vários empreendimentos contra a lei, o IAP diminuiu o perímetro da ZA do PEMG. No “Relatório e Justificativa Técnica para Alteração da ZA do PEMG” (IAP, 2016), o órgão não consegue esclarecer porque diminuiu a zona de amortecimento de 55.600 hectares para 39.300 hectares, totalizando 29,3% de redução, sem consultar o Conselho Gestor do PEMG e simplesmente excluindo nascentes do Ribeirão dos Apertados que passa dentro do Parque. Então, MAE ingressou novamente com Ação Civil Pública em defesa da ZA, que suspendeu efeitos da Portaria do IAP e foi mais uma vez confirmada pelo Tribunal de Justiça no Agravo de Instrumento AI 16459795 PR (TJ-PR, 2017)

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

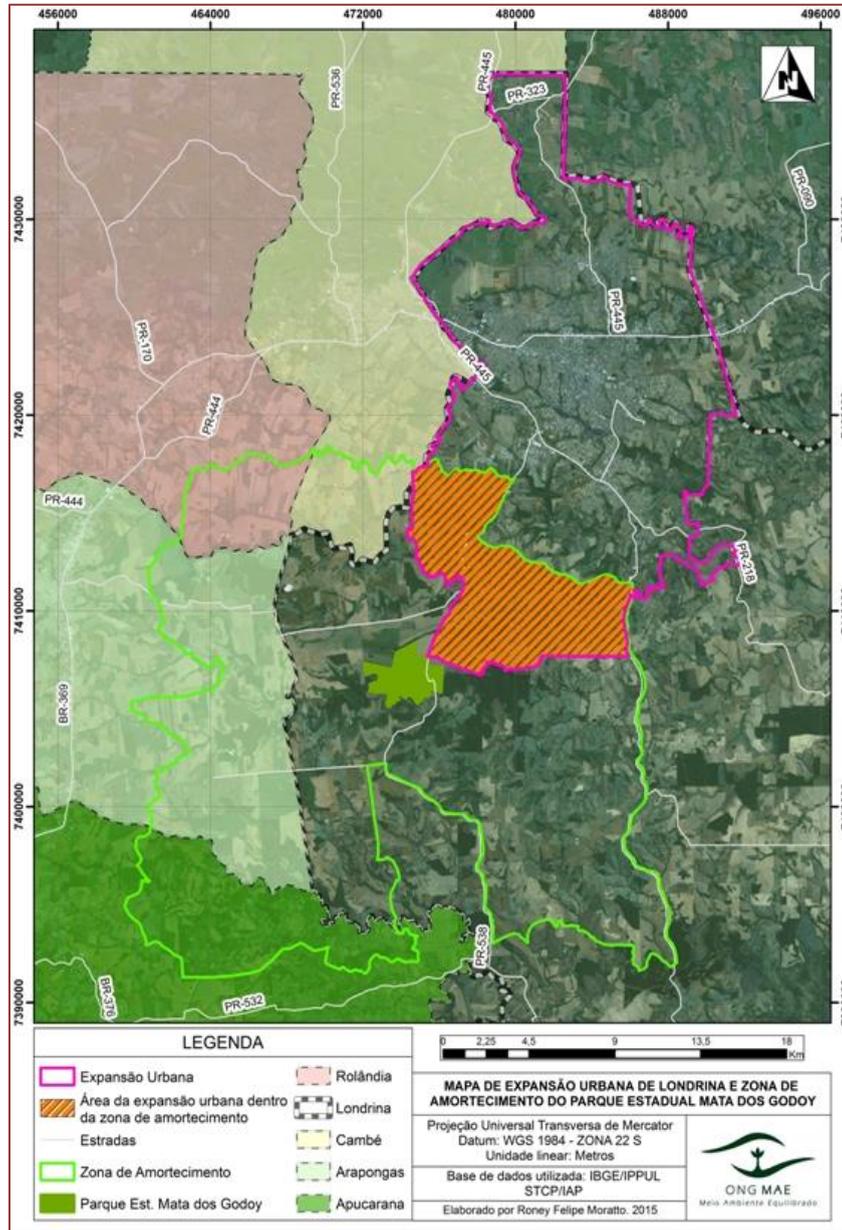
O presente trabalho evidenciou que tanto o Município de Londrina como o IAP não fizeram cumprir a legislação de proteção da ZA do PEMG. O desrespeito às normas de proteção tem como responsáveis os próprios entes públicos que deveriam proteger o Parque. As Ações Cíveis Públicas provocaram o debate sobre a norma da zona de amortecimento aparentemente ignorada até então não somente pelo Poder Público Municipal como pelo próprio órgão ambiental gestor da unidade de conservação. Entretanto, como ainda não transitaram em julgado em seu mérito, atualmente se materializa a insegurança jurídica quanto ao uso e ocupação do solo na zona de amortecimento do Parque. Não fosse a militância da MAE, os órgãos públicos estariam consolidando o total desprezo aos instrumentos regulatórios de política

ambiental e urbana, revelando um enfraquecimento do Estado na proteção ambiental diante a pressão de interesses econômicos.

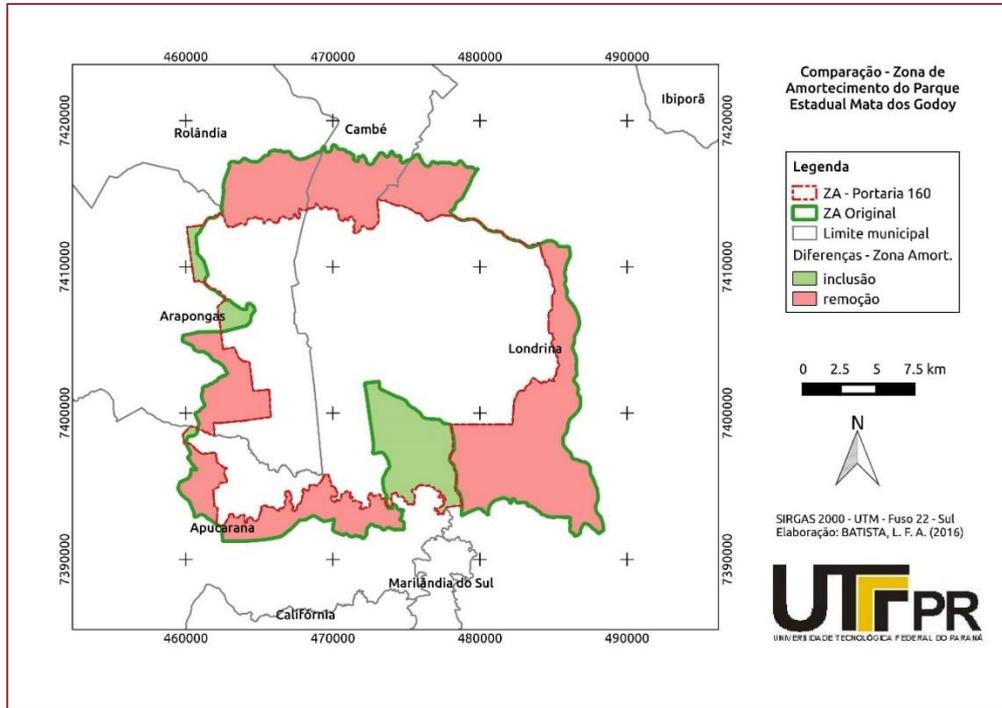
REFERÊNCIAS

- [1] Brasil. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. *Regulamenta o Art. 225, § 1º, Incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 09 abril 2017.
- [2] Instituto Ambiental Do Paraná – IAP. *Plano de Manejo do Parque Estadual Mata dos Godoy*, 2004. Disponível em: <<http://www.iap.pr.gov.br/pagina-1218.html>> Acesso em 09 abril 2017.
- [3] _____. *Relatório e Justificativa técnica para alteração da zona de amortecimento do Parque Estadual Mata dos Godoy*, 2016. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/anexoportarias/Relatorio_Tecnico_Portaria_ZA_PEMG_20152016_produto.pdf>. Acesso em 09 de abril de 2017.
- [4] Londrina, Lei nº 11.661, de 12 de Julho de 2012. *Define os Perímetros da Zona Urbana, dos Núcleos Urbanos dos Distritos e Expansão do Distrito Sede do Município de Londrina*. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/legislacao_urbanistica/lei_n_11661_2012_perimetro_urbano.pdf>. Acesso em 09 abril 2017.
- [5] _____. Lei nº 12.236, de 29 de Janeiro de 2015. *Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo no Município de Londrina e dá outras providências*. Disponível em: <http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_2637_extra_assinado.pdf>. Acesso em 09 abril 2017.
- [6] Paraná. Decreto Estadual nº 5.150, de 5 de Junho de 1989. Cria o Parque Estadual Mata dos Godoy. Disponível em: <http://celepar7.pr.gov.br/sia/atosnormativos/form_cons_ato1.asp?Codigo=1730>. Acesso em 09 abril 2017.
- [7] TJ-PR - AI: 16459795 PR 1645979-5 (Decisão Monocrática), Relator: Nilson Mizuta, data de Julgamento: 22/02/2017, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1979 01/03/2017
- [8] TJ-PR - AI: 13880712 PR 1388071-2 (Acórdão), Relator: Rogério Ribas, data de Julgamento: 01/09/2015, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1648 15/09/2015

ANEXO A – MAPA DE EXPANSÃO URBANA DE LONDRINA E ZONA DE AMORTECIMENTO DO PARQUE ESTADUAL MATA DOS GODOY



ANEXO B – COMPARAÇÃO - ZONA DE AMORTECIMENTO DO PARQUE ESTADUAL MATA DOS GODOY



Capítulo 15

RETRATO DOS HOMICÍDIOS EM LONDRINA – 2012 A 2016²⁵

Flávia Leite da Silva Souza

Fernanda Martins Valotta

Roberto Molina de Souza

Resumo: Esse trabalho tem por objetivo analisar os índices de homicídios doloso praticados no município de Londrina – Pr entre os anos de 2012 e 2016. Assim como as demais cidades brasileiras, Londrina foi constituída a partir de um modelo urbanístico que criou áreas específicas para grupos específicos, na qual essa lógica era determinada pelo poder de compra dos moradores. Podemos encontrar em Londrina, uma paisagem segregada, onde se verifica áreas habitadas por população em situação de vulnerabilidade social e outras com população considerada de classes mais abastadas. Finalmente, verificou-se uma tendência de diminuição no número de homicídios no período de estudo.

Palavras-chave: exclusão; violência; homicídios

²⁵ Este artigo foi apresentado no II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos; III Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais e II Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental promovidos pela Universidade Estadual de Londrina PR (UL).

1. INTRODUÇÃO

A problemática em torno das muitas modalidades que conformam a violência urbana tem sido observada e divulgada nos bancos oficiais de dados estatísticos. Logo, podemos dizer que muitas são as tentativas de se definir esse conceito e ainda os motivos da escalada nos índices das diversas modalidades de violência. Neste artigo pretendemos analisar o número de homicídios dolosos²⁶ entre 2012 a 2016, no município de Londrina, a fim de buscar entender, de maneira germinal, quais os mecanismos que constituem esta oscilação nas taxas.

O desvendar da situação e expressão de um dado local faz-se importante para que políticas públicas possam ser elaboradas e implementadas. Neste trabalho utilizaremos como base norteadora o conceito de exclusão e segregação social. Entretanto, se faz necessário apresentar algumas das principais teorias, tais como: desigualdade e vulnerabilidade, dada a importância com que pautaram muitos estudos sobre o tema na academia e análises em torno da violência, principalmente na década de 1970 e 1980 (Marques, 2005). E ainda são as maiores vítimas de violência urbana, em especial de homicídios (Waiselfisz, 2011)

Existe um bom número de estudos e um alto nível de consciência pública sobre a elevada concentração dos homicídios na população jovem do país, embora, pelos dados atuais, esse nível de consciência não tenha sido traduzido ainda em políticas de enfrentamento que consigam reverter o quadro atual. Pelo contrário, a vitimização juvenil no país continua crescendo, sendo claro indicador da insuficiência dessas políticas. (Waiselfisz, 2011, p.70)

Nos espaços periféricos cresce a pobreza, o desemprego e a precariedade urbana, dando espaço também ao crescimento das muitas formas de violência, colocando em risco principalmente os jovens. Fatores como a precarização dos serviços públicos, deterioração dos espaços coletivos, que se encontram cada vez mais abandonados pelo Estado, o aumento do desemprego e outros agravos da questão social, dividem, classificam e segregam territórios urbanos. Situações essas que afetam inclusive as relações sociais cotidianas dos indivíduos assim como aponta Raicheles (2006),

Os conflitos urbanos, em suas diferentes manifestações no espaço público e privado, ganham expressões diversas na vida dos diferentes grupos sociais e provocam efeitos desestruturadores nas suas relações com a cidade. A concentração territorial das camadas empobrecidas participa ativamente do seu processo de destituição como atores sociais e políticos na cidade. A ausência de mobilidade social e a falta de perspectiva de futuro atingem muito fortemente os jovens das famílias pobres, trazendo ao debate as novas relações que estabelecem com a cidade, mediadas pelo crime e pela violência. (Raichelis, 2006, p 33).

Essa relação que compõe e transforma a vida cotidiana, especialmente de grupos com rendas pauperizadas e que são engendradas nas cidades, age como um fator determinante na criação da falta de perspectiva e de mobilidade social principalmente entre os jovens. Esses, por sua vez, são as principais vítimas de homicídios no país (Waiselfisz, 2011) e também no município de Londrina- Pr.

Assim, pelo cenário atual observado na organização das cidades e nos seus entornos, verifica-se que a discussão deste tema é fundamental por se tratar de um contexto que não é estático e que necessita de estudos e discussões, na medida em que o processo de exclusão social culmina nas disparidades sociais como: aumento das taxas de homicídios, estupros, sequestros, roubos, furtos entre outros. Logo se justificam os estudos e análises do fenômeno da violência, em especial pelo seu indicador mais acabado que é as ocorrências de homicídios no município de Londrina entre 2012 a 2016, haja vista que assim como as demais cidades brasileiras, o território pesquisado também está inserido nesse formato de organização social.

²⁶ De acordo com as definições extraídas do código penal entende-se por homicídio doloso quando há intenção de matar. Informações extraídas do Código penal artigo 121- título I dos crimes contra a pessoa- Capítulo I Dos crimes contra a Vida. Disponível in Código Penal, Constituição Federal, Legislação Penal/obra coletiva de autoria da Revista dos Tribunais .- 17. Ed.Ver., ampl. E atual.- São Paulo:Editora Revista dos Tribunais.

1.1 UM OLHAR PARA LONDRINA

A cidade de Londrina-PR localiza-se ao Norte do Estado do Paraná, ocupando uma área de 116,80 km². Seu grau de urbanização é de 97,4% (IPARDES, 2010). A povoação no município de Londrina está datada em 1930 quando surgiu como patrimônio no processo pioneiro de expansão do Norte do Paraná. Seu surgimento e povoamento foram incentivados pela Companhia de Terras Norte do Paraná – CTNP que começou a comercializar suas terras para colonos nacionais, alemães e japoneses, vindos do Estado de São Paulo. O principal atrativo utilizado pela CTNP para atrair compradores para cidade era a agricultura e a pecuária. Seu nome foi escolhido no ano de 1929, numa referência a cidade de Londres na Inglaterra.

Na década de 1930, inicia então o processo de urbanização do território londrinense que tinha em seu planejamento inicial alcançar 20 mil habitantes. Contudo, assim como outras cidades colonizadas por essa companhia, o processo de urbanização em Londrina foi acelerado, com um crescimento impulsionado principalmente pela produção cafeeira. Atualmente, Londrina conta com uma população de 506.701 habitantes (IBGE 2010) com população estimada pelo IBGE para o ano de 2016 de 553.393 habitantes. É tida como a segunda maior cidade do Estado do Paraná, ficando atrás apenas da capital Curitiba (IBGE, 2010).

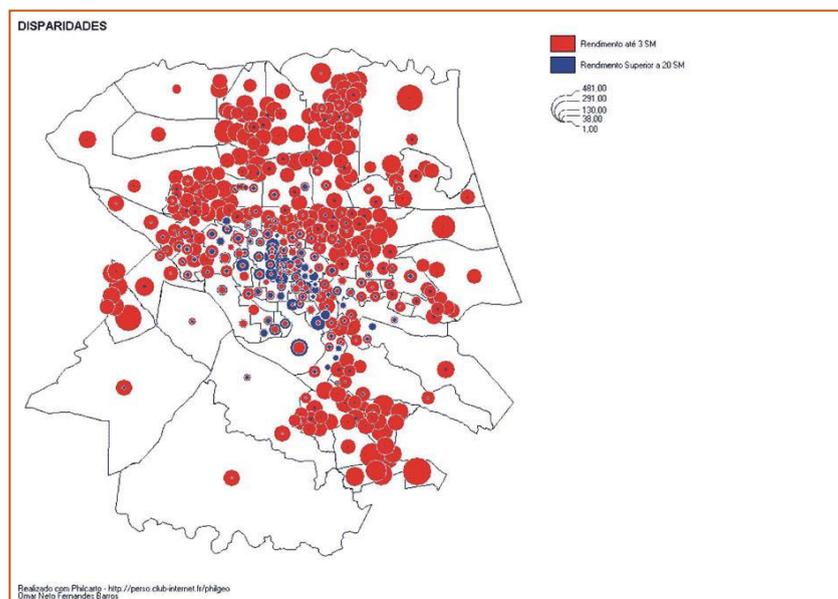
Verifica-se na cidade de Londrina, durante o período de sua colonização, que seu rápido crescimento urbano decorreu, principalmente das atividades agrícolas e posteriormente industriais, ambas agiram na transformação da paisagem natural da cidade. Que, por sua vez, a tornaram um modelo de cidade planejada, porém fragmentada. Londrina teve um processo de urbanização acelerado, em alguns momentos acompanhado de planejamento, em outros sua expansão e urbanização ocorreram de forma espontânea e sem controle nenhum. (JUNIOR et Al ,2009)

1.2 EXCLUSÃO TERRITORIAL

O município de Londrina se organiza social e territorialmente a partir de espaços claramente divididos. Nos espaços mais populares, ou periféricos, é possível ver o oposto, uma nítida divisão e segregação social em que o território se caracteriza pela falta de acabamento na infraestrutura urbana .

Além das diferenças na quantidade e qualidade dos serviços públicos outro aspecto que age como determinante na organização e hierarquia social e ainda é responsável por engendrar processos de exclusão social, é a renda. Em Londrina, por exemplo, os indivíduos com rendas superiores a 20 salários mínimos estão localizados na área central do município. Essa realidade é demonstrada na figura a seguir (figura 1):

Figura 1: Distribuição da variável renda no município de Londrina



Fonte: Atlas Urbano-Ambiental de Londrina- Pr- Brasil, 2005

Notadamente o grupo social que possui renda acima de 20 salários mínimos está localizado na área central do município, enquanto que nas demais áreas estão concentrados os com renda de até 3 salários mínimos. As disparidades entre o número de pessoas responsáveis pelo domicílio com menos de três salários mínimos para pessoa responsável pelo domicílio com mais de vinte salários mínimos retrata claramente como uma região se contrapõe a outra, esta disparidade de renda está atrelada com as ocorrências de homicídios, pois nesses territórios se encontram as maiores vítimas.

1.3 LONDRINA E OS IMPACTOS DAS AÇÕES COMPETITIVAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO

Após apresentar alguns aspectos sobre a constituição histórica, social e urbanística de Londrina, demonstraremos como as cidades estão inseridas em um processo altamente competitivo alavancado pela ação planejada e estratégica do capital.

A inserção das cidades em um processo de competição global, por meio da busca de lucros acaba por seguir tendências reguladas pelo capital. Wanderley (2009), ao discutir os efeitos da globalização sobre as cidades, destaca cinco tendências nas grandes cidades, independentes da especificidade e individualidade de cada uma. Sendo elas: i) a reorganização das estruturas produtivas, que torna a cidade um polo comercial e industrial; ii) a desregulamentação do mercado de trabalho, desencadeando a terceirização e desvalorização dos direitos trabalhistas, que, por conseguinte, é um dos fatores responsáveis pela precarização do trabalho; iii) a neutralidade do Estado diante das privatizações; iv) a exploração da mobilidade, que acentua os investimentos em um território em detrimento de outros, facilitando assim a abertura de centros comerciais de luxo, hotéis e turismos por exemplo. E por fim, a última tendência apontada pelo autor se refere a uniformização da paisagem urbana, que diversifica o cidadão consumidor destacando diversos espaços comerciais.

Essas tendências impactam profundamente no modelo de planejamento adotado nas cidades, pois elas evidenciam a hegemonia de uma lógica de produção e reprodução segundo os anseios da multiplicação de lucros de agentes e empresas, que encontraram na venda e no aluguel, ou seja, na comercialização da cidade uma forma rentável e consistente de se multiplicar (SORBAZO, 2008).

Nessa perspectiva, Azevedo (et. Al 2009), ao analisar os rebatimentos do contexto das grandes metrópoles brasileiras, coloca que tais cidades têm como características não apenas a alta concentração da maior parte da riqueza nacional, mas também por possuírem expressivos focos de pobreza e de exclusão social. Muitas dessas metrópoles e aglomerados urbanos se articulam e formam novos arranjos espaciais de grande importância no plano econômico e social, a especulação imobiliária passa ter maior importância, realizando maiores investimento para uma dada região em detrimento de outra, assim como aponta Azevedo (2009).

Ao lado das evidências do aumento da importância demográfica e econômica, as metrópoles brasileiras concentram hoje inúmeros problemas sociais complexos, cujo lado mais evidente e dramático é a exacerbação da violência, com seus impactos sobre as formas de exercício de cidadania (AZEVEDO e MARES 2009,p. 350).

Neste sentido, a cidade em si, não consegue ser um espaço democrático aos seus cidadãos. Inclusive, não conseguindo, cumprir as deliberações contidas no Estatuto das Cidades²⁷ que possui como eixo central a constituição de cidade democrática, sustentável e participativa. Nesse sentido, é importante destacar que as cidades não devem se consolidar apenas no âmbito empresarial e comercial e sim deve ser um espaço coletivo e democrático, onde as decisões devem ser tomadas pelo poder público e sociedade civil, conforme apontamentos realizados por Wanderley e Raichelis (2009) que retomam as deliberações expressas no Estatuto da Cidade para demonstrar a importância de se pensar às cidades de maneira coletiva:

A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nesta estão materializadas a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua existência ao longo do tempo é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se interrelacionar, de se organizar em torno do bem-estar comum, de produzir e trocar bens e serviços; de criar cultura e arte; de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona. Todos buscamos uma cidade mais

²⁷ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

justa e mais democrática, que possa de alguma forma, responder à realização de nossos sonhos (CAMARA, 2001, p. 17).

Torna-se evidente que as cidades, entendidas como centro de decisões políticas, reduzidas a interesses particulares de geração de lucros, apresentam, como consequência mais perversa, conflitos e tensões, como a violência, desencadeada, entre outros, pela exclusão territorial e social. Rolnik (1999), ao descrever as ocupações territoriais como expressão das disparidades sociais, relaciona-as como traduções territorialmente distintas da desigualdade de oportunidades urbanas que definem as cidades brasileiras. O que, segundo a autora, implica em considerar que a compreensão da exclusão e segregação territorial não se dá dissociada de exclusão social.

A exclusão, então, é vista como forma de analisar como e por que indivíduos e grupos não conseguem ter acesso ou beneficiar-se das possibilidades oferecidas pelas sociedades e economias. A noção de exclusão considera tanto os direitos sociais quanto aspectos materiais, abrangendo, portanto, não só a falta de acesso a bens e serviços – que significam a satisfação de necessidades básicas –, mas também a ausência de acesso a segurança, justiça, cidadania e representação política [...] (ROLNIK, 1999, p. 7).

A geografia das cidades é arquitetada numa divisão entre espaços de riqueza e de pobreza, cultivando a dualidade centro – periferia. Tal dualidade fomenta espaços de desigualdade e de vulnerabilidade e o espaço de exclusão social com ênfase na violência, visto que são geralmente em espaços onde os direitos sociais básicos, inclusive o direito à segurança expressos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, são negados para a maior parte dos cidadãos (ROLNIK, 2002).

Podemos dizer que a política de planejamento urbano demonstrou sua exclusão e perpetuação de desigualdade dividindo a população entre a parte legal e a parte ilegal, pobre e precária. A periferia vive a contradição das políticas urbanas que sempre privilegiaram os centros das cidades e os espaços já estruturados em detrimento das periferias, favelas e assentamentos populares, ou seja, locais onde vive a população de baixa renda, dessa forma (ROLNIK, 1999) acrescenta:

Os territórios excluídos constituíram-se à revelia da presença do Estado – ou de qualquer esfera pública – e, portanto se desenvolvem sem qualquer controle ou assistência. Serviços públicos, quando existentes, são mais precários do que em outras partes das cidades; trabalhar nessas áreas muitas vezes é visto pelos funcionários públicos como “castigo”. Mais do que isso, viver permanentemente sob uma condição de privação de necessidades ambientais básicas faz os habitantes se sentirem como se suas vidas tivessem pouco valor. (ROLNIK 1999 p.107).

Nota-se que o conceito de exclusão social está atrelado diretamente ao de exclusão territorial sendo que os territórios que tem pouca infraestrutura urbana são os que mais sofrem com a escassez de políticas públicas gestada pelo Estado, onde inclusive, como é o caso de Londrina estão localizadas as maiores vítimas de violência. Assim, na próxima seção demonstraremos a definição de violência tomando como pressupostos os critérios estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde (2002).

1.4 REFLEXÕES SOBRE VIOLÊNCIA URBANA

Um dos principais impactos causados pelas ações do mercado global na organização das cidades é o aumento vertiginoso da violência urbana. Isso significa que as cidades atuais vivem um disparate das taxas de homicídios, principalmente nas regiões consideradas com pouca e precária infraestrutura urbana.

A Violência urbana tem sido um dos inúmeros problemas enfrentados pela sociedade atual, o Brasil, em particular, é um país em desenvolvimento na qual vê o escalonado aumento das muitas modalidades de violência. Destarte, a violência tem preocupado muitas instituições nacionais e internacionais, como a OMS Organização Mundial de Saúde, que em 2002 publicou um Relatório Mundial conceituando a violência:

Define a violência como o uso de força física ou poder, em ameaça ou na prática, contra si próprio, outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulte ou possa resultar em sofrimento, morte, dano psicológico, desenvolvimento prejudicado ou privação (Organização Mundial da Saúde, 2002, p. 1165).

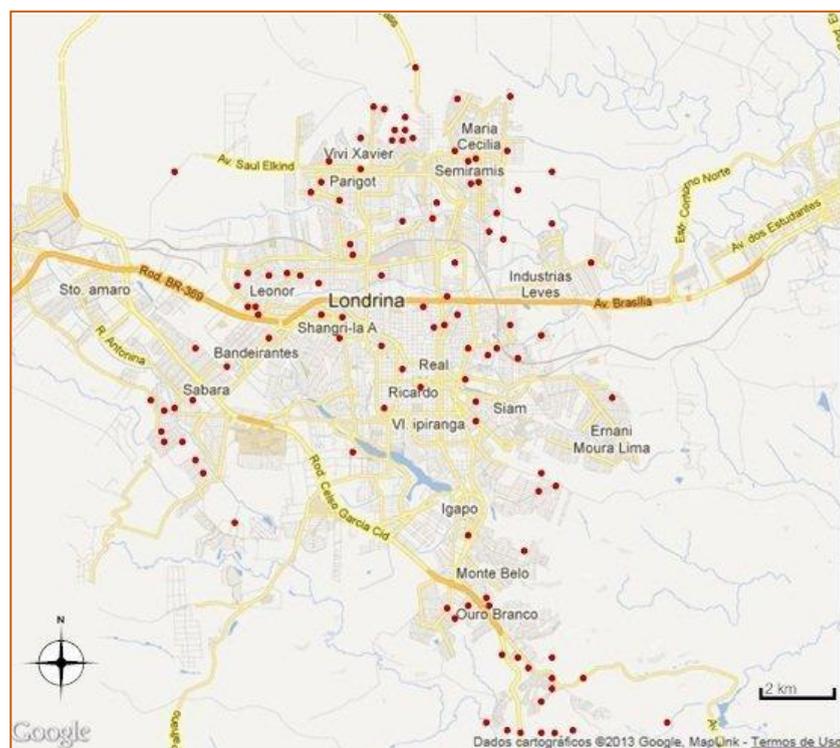
A OMS (2002) desenvolveu uma tipologia da violência caracterizando-a em três diferentes tipos, sendo: i) Autodirigida, encontra nos comportamentos suicidas e auto abuso; ii) Interpessoal, que ocorre entre família/parceiros (criança, parceiro ou idoso); iii) Coletiva, de cunho Social, Político ou Econômico. Entre os três tipos de violência apresentado consta a natureza da violência que pode ser física, sexual (com exceção da autodirigida), psicológica, de privação ou abandono.

Essa definição sobre a violência age como um mecanismo capaz de nos fornecer subsídios para caracterizar e identificar as especificidades de violência encontrada em um determinado território. A OMS (2002) ressalta em seu relatório que os dados de homicídios estão fortemente relacionados com as características da população, tais como: renda, escolaridade, nível de empregabilidade. Neste contexto, esse órgão menciona que as diferenças regionais e os padrões do território e a baixa renda podem influenciar consideravelmente as taxas de homicídios.

1.5 RETRATOS DOS HOMICÍDIOS OCORRIDOS NO MUNICÍPIO DE LONDRINA- PR DE 2012 A 2016

Antes de se estudar as taxas de homicídios no município de Londrina entre 2012 e 2016, a seguir apresentaremos a distribuição espacial dos homicídios em Londrina no ano de 2012.

Figura 2: Localização espacial dos homicídios ocorridos no município de Londrina- Pr



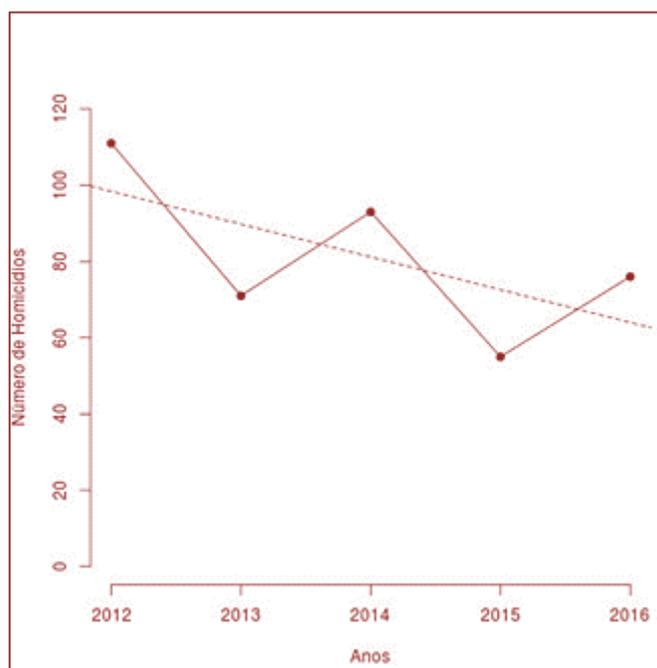
Fonte: Dados extraídos dos BO da Delegacia de homicídios do município de Londrina, relativo ao ano de 2012. Dados organizados pela autora

A figura acima mostra claramente as áreas menos atingidas por homicídios, ou seja, as áreas com menos registros de homicídios, sendo a região do Lago Igapó, conhecida por ser uma região rica que abriga a maior concentração de renda (conforme demonstrado na Figura 1), e ainda abriga uma gama de comércios de luxo, recebendo maior investimento do poder público no que diz respeito ao embelezamento e manutenção.

Na figura 03 e quadro 01 apresentamos o total (número absoluto) de homicídios praticados no período pesquisado e no quadro 02 as taxas de homicídios. Nela, observamos que o número de homicídios em

Londrina alterna de um ano para o outro, ora aumenta, ora diminui, porém, de maneira geral, apresenta uma tendência de diminuição no período pesquisado.

Figura 03: Número de homicídios em Londrina entre 2012 a 2016



Fonte:SSPP

Quadro 01: Total (números absolutos) de homicídios praticados no município de Londrina no período de janeiro do ano de 2012 até dezembro do ano de 2016.

Município	2012	2013	2014	2015	2016
Londrina	111	71	93	55	76

Fonte:SSPP

Quadro 02: Taxas de homicídios praticados no município de Londrina no período de janeiro do ano de 2012 até dezembro do ano de 2016.

Município	2012	2013	2014	2015	2016
Londrina	21,5	13,2	10,1	10,03	13,7

Fonte: boletins de ocorrência da Delegacia de Polícia Civil do município pesquisado. Taxa calculada pelos autores tendo em vista os critérios estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Para a realização do cálculo das taxas de homicídios foi utilizado a estimativa populacional do IBGE para cada ano pesquisado. Taxa calculada por 100 mil habitantes.

O município pesquisado apresentou taxas de homicídios que oscilaram no período pesquisado. Londrina, no ano de 2012 apresentou uma taxa de 21,5/100mil que é considerada, de acordo com os documentos oficiais da OMS, média alta. Nos anos subsequentes observamos uma taxa que varia de 13,2/100mil e 13,7/100mil nos anos de 2013 e 2016, respectivamente. Realidade essa que classifica essa taxa como média baixa. Contudo, no ano de 2014 e 2015 o município contabilizou taxas de 10,1/100mil e 10,03/100mil, nesta ordem. Essa, por sua vez, mantém a classificação de taxa considerada baixa. Notadamente notamos que as taxas de homicídios no território pesquisado sofreu uma oscilação em seus números, entretanto, essa realidade não situa Londrina no rol dos municípios classificados com taxa de homicídios considerada aceitável, haja vista que a OMS estabeleceu uma classificação de 8,8/100mil.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, se pretendeu lançar outros olhares, mesmo que maneira muito incipiente, sobre a relação que o território estabelece com o aumento das taxas de homicídios dolosos. Mesmo que esse estudo se mostre muito incipiente nota-se que a área central de Londrina é a menos acometida por essa modalidade de violência, conforme observado em 2012. Diante disso, pode-se afirmar que o modelo de planejamento estratégico adotado em Londrina, assim como na maioria das cidades brasileiras que possuem o mesmo porte, está pautado em um contexto comercial que visa atender aos interesses empresariais, de modo a criar espaços propícios para geração de lucros. A contradição em relação a apropriação privada de espaços coletivos, abre espaço para o aprofundamento de vulnerabilidades e outros agravos, pois os territórios em que o poder público não atua ou sua atuação é considerada precária, está localizado as maiores concentrações de vítimas de homicídios. Ao passo que podemos dizer que a dificuldade de acesso aos bens e serviços públicos cria territórios do abandono na qual a população moradora dessas localidades tende a ser as mais acometidas e vitimadas pela violência, em especial os homicídios dolosos.

REFERÊNCIAS

- [1] Azevedo, S. de Mares Guia, V. R. dos. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: Ribeiro, L. C. de Q. (Org.) Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo/Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo/Fase, 2004.
- [2] Brasil. Câmara dos Deputados, Comissão de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis. Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- [3] Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 2017. Disponível in http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso dia 24 de março de 2017.
- [4] Ibge, Cidades. Censo Demográfico 2010.
- [5] Ipardes, Caderno Estatístico Município de Londrina 2012
- [6] KOGA, Dirce. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.
- [7] _____. Territórios em disputa e o desafio da inclusão social. Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y de la Administración Pública, 12. in: Koga Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.
- [8] Junior et al Lagos Igapó I, II, III e IV: Um Olhar Ambiental Sobre Quatro Áreas de Preservação Permanente na Área Urbana de Londrina – Paraná, trabalho apresentado no XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, realizado na cidade de Montevideo, Uruguay, no ano de 2009
- [9] _____. Metrôpole, legislação e desigualdade Estudos Avançados. v. 17, n. 48, 2003. Organização Mundial de Saúde, Relatório Mundial sobre Violência e Saúde. OMS, Organização Mundial de Saúde. Genebra: OMS; 2002
- [10] Prado, Luiz Regis. Curso de Direito Penal Brasileiro, v. 2: Parte especial, arts. 121 a 249. 8. Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- [11] Raíchel, Raquel. Gestão pública e a questão social na grande cidade. Lua Nova, São Paulo: Cedec, n. 69, p. 1três-48, 2006.
- [12] Razente, Nestor 2011 137.06. Ano 12. Disponível in www.vitruvius.com.br/revistas. Acesso dia 08/03/2012
- [13] Rolnik, Raquel. Lei e política: a construção dos territórios urbanos. Projeto História. São Paulo, n. 18, 1999.
- [14] Rolnik, Raquel. Exclusão Territorial e Violência: O caso do Estado de São Paulo. Cadernos de Textos, Belo Horizonte, v. 2, p. 173 – 196, 30 ago. 2000.
- [15] Rolnik, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 72, p.53-61, nov. 2002.
- [16] Telles, V. S. Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais. Centro de Estudos dos Direitos de Cidadania – Cenedic, 2003.
- [17] _____. Wanderley, Luiz Eduardo. W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. Revista Serviço Social e Sociedade.
- [18] São Paulo, n. 78: Cortez, julho 2004.
- [19] Valotta, Fernanda Martins. Segregação socioespacial e taxa de homicídios na área conurbada da região metropolitana de Maringá. Dissertação de mestrado. Maringá, 2013.

- [20] Waliselfisz, Jacobo Julio, Mapa da Violência 2012, São Paulo 2011
- [21] Wanderley, Luiz Eduardo W.; Raíchelis, Raquel (Orgs.). A cidade de São Paulo – Relações internacionais e gestão pública. São Paulo: EDUC, 2009, 296 p. (ISBN 978-85-28três-0400-8).
- [22] Wanderley, L. A. Ciclos sistêmicos de acumulação de Arrighi e padrões de tecnologias. In: XIV Encontro Nacional de Economia Política, PUC – São Paulo, 2009.

Capítulo 16

O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL E A REPRODUÇÃO DE PRÁTICAS PUNITIVAS NO JUIZADO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE NA COMARCA DE RIO VERDE - GO²⁸

Amanda Cardoso da Silva

Genoclécia Márcia Mafra da Rocha

Rosângela Aparecida Lima

Resumo: Esse artigo foi apresentado no II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos, promovido pela Universidade Estadual de Londrina/PR, em 2017, na modalidade de resumo expandido. Ele parte da preocupação dos profissionais do Serviço social que atuam no Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Rio Verde/GO em analisar as formas de enfrentamento e às respostas empreendidas a questão social judicializada em ações de medidas protetivas, a partir das funções paradoxais assumidas pelo Poder Judiciário no novo reordenamento provocado pelo avanço neoliberal. A análise perpassa a caracterização dos sujeitos e as demandas apresentadas, bem como às respostas institucionais que corroboram com a reprodução de práticas punitivas, à luz das contribuições teórico-metodológicas, técnico-operativas, ético-políticas consoantes ao projeto profissional do Serviço Social.

Palavras-Chave: Questão Social; Poder Judiciário; Serviço Social; Infância e Juventude

²⁸ Parte deste texto foi base de trabalho apresentado (resumo expandido) no II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios contemporâneos em Londrina (PR), 2017.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tece uma breve análise da realidade apresentada no cotidiano da Equipe Interprofissional Forense (EIF)²⁹, a partir das práticas judiciárias que ocorrem no âmbito do Juizado da Infância e Juventude (JIJ) da Comarca de Rio Verde, cidade do Sudoeste do Estado de Goiás.

Os assistentes sociais atuam no interior do Judiciário Goiano em diversas áreas da ação judicante, como Infância e Juventude, Famílias e Sucessões, Cíveis, Criminais e Juizados Especiais fornecendo subsídios aos magistrados, assessorando-os na tomada de decisões.

As expressões da questão social³⁰ que se apresentam aos profissionais do Serviço Social no JIJ originam um número significativo de medidas protetivas alinhadas ao artigo 101 da Lei 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, solicitando aos profissionais respostas que muitas vezes, diretamente ou indiretamente, reproduzem práticas punitivas e repressivas pelo Poder Judiciário.

O contexto dessas intervenções são as complexas situações de violação de direitos dos sujeitos - crianças, adolescentes e suas famílias, que enfrentam em seu cotidiano a dificuldade de acesso aos direitos fundamentais e a retração das políticas sociais no atual panorama neoliberal.

Em sua gênese, as políticas sociais estrategicamente atendem e mediam as necessidades de reprodução do capital e as demandas da classe trabalhadora. Na atual conjuntura de reformas neoliberais, o retraimento do Estado Social, provoca o agravamento da questão social e a necessidade de desenvolvimento de novas estratégias de controle pelo Estado. (SOUSA apud. FÁVERO & GÓIS, 2014)

Para Mészáros (2002) o controle social assume significados e formas diferentes nos moldes de produção social, logo se estabelece a manutenção hegemônica do capital em detrimento da permanência das relações sociais subordinadas.

Nessa perspectiva, para Barison (2016), o Estado se utiliza de duas estratégias para o enfrentamento da questão social, forjadas historicamente em dois campos, acionando-as conforme a necessidade de preservação da hegemonia da classe dominante.

No primeiro campo, Barison (2016) se refere como estratégia a utilização de táticas que objetivam o consenso, através da incorporação das reivindicações dos trabalhadores na agenda pública, com a criação de políticas sociais e a promulgação de leis sociais, com o intuito de persuadir os trabalhadores a assimilarem as relações favoráveis a quem detém o poder de forma hegemônica.

O segundo campo é configurado por ações repressivas e punitivas contra qualquer reação de parcelas da classe trabalhadora que expresse ou denuncie as desigualdades sociais. O objetivo nesse campo figura entre as funções do aparato policial, militar e judiciário, configurando o caráter coercitivo das estratégias de enfrentamento da questão social assumidas pelo Estado. (BARISON, 2016)

Para além da compreensão das formas de trato e controle da questão social, é necessário analisar os processos de natureza de medida protetiva que tramitam no JIJ da Comarca de Rio Verde - GO, à luz das transformações societárias e suas implicações na configuração e reconfiguração das famílias.

É preciso considerar que a família sofreu transformações relevantes a partir da lógica neoliberal, que transitam entre a esfera pública e privada, nas ingerências do mercado de trabalho e a precarização de suas relações. Corroborando com o aumento da informalidade e desemprego, reforçando a distribuição desigual da riqueza socialmente produzida que evidencia e estigmatiza a pobreza e o segmento populacional por ela atingido.

Nessa direção, busca-se debater o agravamento das expressões da questão social associado a insuficiência de respostas das políticas sociais e seu impacto na vida das famílias que são acompanhadas pela Justiça da Infância e Juventude em Rio Verde - GO.

²⁹ As Equipes Interprofissionais Forenses são unidades são unidades vinculadas à Secretaria Interprofissional Forense, com competência para prestar assessoramento técnico-especializado às unidades judicantes, nas questões inerentes à atenção psicológica, social e pedagógica, em ações judiciais, conforme o art. 4º Provimento 14/2015 CGJ-TJGO. Compostas por Assistentes Sociais; Psicólogos e Pedagogos.

³⁰ Para Iamamoto a “questão social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (2008, p.27).

2 A “JUDICIALIZAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL” E OS PAPÉIS DO PODER JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário é constituído por diversas organizações - Ministério Público, Tribunais de Justiça, Defensorias Públicas, entre outros - e tem como principal funcionalidade a operacionalização do Direito. Incumbido da aplicação das leis, em sua origem, o Poder Judiciário é a principal referência de controle social e suas funções perante a sociedade figuram entre absorver tensões, mediar conflitos e reduzir as incertezas do sistema político. (ALAPANIAN, 2008)

Conforme reflexão trazida por Barison (2016) a necessidade de construção de mecanismos de intervenção para o enfrentamento da questão social, mediante as lutas dos trabalhadores pelos direitos sociais, por parte do Estado significou um reconhecimento dos direitos humanos e um delineamento das políticas sociais cujos direcionamentos remetem ao próprio significado do Estado no marco da sociedade capitalista.

Assim, parte-se da compreensão que as funções do Estado e atenção com a

questão social, remetem-se a processos heterogêneos e contraditórios os quais simultaneamente, mantêm práticas políticas que exercem o controle sobre a resistência da classe trabalhadora frente às profundas desigualdades sociais a que é submetida.

Com as transformações societárias ocorridas ao longo dos anos e a retirada estratégica do Poder Executivo no processo de garantia de direitos, a expectativa de materialização desses, em especial os sociais, é redirecionada para o Poder Judiciário. (BARISON, 2016)

Este assume um novo papel de reconhecimento e defesa dos direitos sociais cuja implicação é um tensionamento entre as funções, provocando um paradoxo entre seu papel tradicional e inovador.

Ancorado nessa reflexão, Farias (2001, p. 16-17) analisa esses dois papéis como contraditórios, o primeiro de cunho “essencialmente punitivo” aplicados aos segmentos marginalizados, o segundo com características “eminente distributiva” função que “além da necessária coragem e determinação política, a adoção de critérios compensatórios e protetores em favor desses mesmos segmentos”.

A partir dessa reconfiguração dos papéis desempenhados pelos poderes Executivo e Judiciário que se evidencia o fenômeno da judicialização da questão social, aqui compreendida, conforme Aginsky & Alencastro (2006), como superposição de responsabilidades do Judiciário às demais instâncias da esfera pública.

O Poder Judiciário passa a ser referência e recurso para a garantia dos direitos sociais, assumindo protagonismo importante no enfrentamento da questão social e gerando expectativas de que o sistema de justiça apresente respostas efetivas às violações de direitos vivenciadas pela população.

O acesso à justiça se dá, via de regra, de forma individual e por um segmento seletivo de sujeitos - os que conhecem ou conseguem acessar este canal jurídico.

Por outro lado, as famílias assistidas pelo Judiciário com ações de medida protetiva, mediante violações de direitos, são reguladas por intervenções judiciais. Que, em dado momento, devido ao paradoxo de suas funções, apresenta respostas de caráter punitivo e repressivo, reproduzindo seu conservadorismo institucional e aprofundando as tensões sociais e a negação dos direitos individuais, políticos e sociais da população em geral.

Conforme aponta Aginsky & Alencastro (2006), esta centralidade do Judiciário repercute em uma postura autocrática e moralista na gestão dos conflitos e na mediação com a realidade concreta, cujas respostas são individuais e focalizadas em detrimento às demandas que são coletivas e estruturais.

Nesse âmbito, Yamamoto afirma que as situações que tramitam no Judiciário se apresentam como limites as quais “condensam a radicalidade das expressões da questão social em sua vivência pelos sujeitos uma vez que a busca da proteção judicial tem lugar quando todos os demais recursos são exauridos” (2009, p.283). Logo, a judicialização das relações sociais é vista, na contemporaneidade, como mecanismo de acesso frente aos efeitos da política neoliberal na produção de novas formas de sociabilidade.

Ao percorrer o caminho de análise sobre o debate do controle social das famílias e a interface da participação do Poder Judiciário, enquanto poder de Estado, Alapanian (2008) nos diz que este integra o Estado Liberal vigente, cabendo ao Judiciário mobilizar normas frente à crise social posta pelo sistema capitalista que determinam a vida social.

Nota-se que o trabalho cotidiano do Assistente Social com indivíduos que vivenciam as expressões da questão social, as quais metamorfoseiam-se em demandas judiciais com recorte para a área de Infância e Juventude demandam ação profissional para conflitos individualizados.

Essas demandas específicas que envolvem o exercício profissional transitam de um conhecimento técnico baseado em um arcabouço teórico-metodológico e princípios ético-profissionais que dão suporte à decisão judicial por meio da perícia social, na qual cada vez mais este profissional é solicitado a atuar.

3 O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO JUDICIÁRIO GOIANO NA ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

O espaço ocupacional na área sociojurídica³¹ pelo Serviço Social se dá na origem da profissão, quando assistentes sociais atuavam no Juízo de menores nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro como aponta Yamamoto (2009). Assim com a consolidação do novo ordenamento sociojurídico amplia-se as frentes de atuação do assistente social em que se dá a concretização da dimensão técnico-operativa da profissão desvelando em meio a um conjunto de leis a “historicidade ontológica do ser social, pela via das diversas possibilidades de intervenção profissional, balizadas pelo projeto ético-político profissional” (CFESS, 2014, p.15).

No Judiciário Goiano o primeiro concurso para o quadro efetivo de profissionais do Serviço Social e da Psicologia, se deu em 2006. Mais recentemente, o concurso unificado para provimento de servidores nas áreas de Serviço Social; Psicologia e Pedagogia de 2014 preencheu a ausência desses profissionais nas cidades do interior do Estado.

O recorte temporal, entre os anos 2015 a 2018, sobre a atuação das assistentes sociais na Comarca de Rio Verde-GO apresenta um aumento significativo no número de solicitações, conforme banco de dados a entrada de 149 em 2015 para 637 em 2018, para a intervenção deste profissional.

As diferentes particularidades da atuação do assistente social que compõe a Equipe Interprofissional Forense, representam uma interação com a realidade social e institucional, da qual emerge a premência da qualificação técnica, ética, teórica e política, como instrumentos de construção de uma identidade profissional.

O exercício profissional do assistente social na Justiça da Infância e Juventude de Rio Verde - GO, é permeado por ações que culminam em processos de diferentes naturezas de medidas protetivas elencadas pelo ECA. O profissional atua nas expressões da questão social, estejam elas explícitas ou implícitas no referido contexto.

As multifacetadas refrações da questão social que se apresentam no Poder Judiciário, possuem naturezas diversas, das quais se destacam as medidas protetivas que visam a preservação dos direitos de crianças e adolescentes.

Simultaneamente, observa-se também uma precariedade das ações governamentais, o que intensifica a problemática social destas famílias e implica na permanência desta no sistema judiciário e na reprodução desse ciclo por gerações sucessoras, com uma particularidade: o agravamento da situação de violação de direitos que inicialmente adentraram no Judiciário.

O município de Rio Verde-GO apresenta precariedades que afetam a população de baixa renda, de um modo geral, mostra dificuldades em estabelecer infraestruturas básicas de apoio às famílias, impedindo que muitas consigam responder às situações de desproteção que vivenciam.

No exercício profissional, as perícias sociais realizadas pela EIF evidenciam uma carência de políticas públicas direcionadas à manutenção do convívio familiar e comunitário entre os membros da família. Essa

³¹ “Campo (ou sistema) sociojurídico diz respeito ao conjunto de áreas em que a ação do Serviço Social articula-se a ações de natureza jurídica, como o sistema judiciário, o sistema penitenciário, o sistema de segurança, os sistemas de proteção e acolhimento como abrigos, internatos, conselhos de direitos, dentre outros. O termo sociojurídico, enquanto síntese dessas áreas, tem sido disseminado no meio profissional do Serviço Social, em especial com a sua escolha como tema central da Revista Serviço Social & Sociedade nº 67 (Cortez Editora), pelo comitê que a organizou, tendo sido incorporado, a seguir, como uma das sessões temáticas do X CBAS – Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais/2001” (FÁVERO, 2003, p. 10). Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 9, Jul. 2010.

situação é agravada também pela compreensão, quase sempre equivocada, dos papéis desempenhados no núcleo familiar pelos diversos profissionais que compõem a Rede de Proteção Social do município.

Desse modo, a prática cotidiana nas ações de medida protetiva requer traçar estratégias e indicadores analíticos para nortear o exercício profissional, neste sentido elenca-se algumas categorias de análises que o Serviço Social observa nas questões relacionadas a autos processuais com essa natureza, são elas: contexto sociofamiliar e arranjos familiares; configurações da situação de violência contra a criança ou adolescente; condições socioeconômicas; avaliação de risco social³²: agressão, grau de vulnerabilidade, responsáveis, a família e o sua rede de sociabilidade, fatores de proteção; avaliação de capacidade protetiva³³: a relação provedor - dependentes, provisão de cuidados e demandas de cuidados, segurança do trabalho e renda familiar, desenvolvimento da escolaridade, segurança de habitação, segurança ambiental e integração urbana e qualidade de vida e participação social; indícios de negligência e fatores de desproteção.

Na comarca de Rio Verde, chama a atenção a quantidade de solicitações da Rede de Proteção indicando medida protetiva indicando o acolhimento institucional, fato que inquieta os profissionais forenses, pois, conforme determina expressamente o Estatuto da Criança e do Adolescente, a institucionalização de crianças e adolescente é entendida com uma antítese da convivência familiar e só deve ser utilizado de forma temporária e absolutamente excepcional.

Isso significa que a medida de acolhimento, somente, deve ser utilizada como o último recurso de proteção, devendo a Rede Intersetorial dar preferência às medidas que fortaleçam os vínculos familiares.

Entretanto, observa-se que os casos onde essa medida excepcional é sugerida, geralmente tratam de famílias assoladas pela extrema pobreza, com dificuldades de acesso aos serviços de proteção básicas, por onde perpassam situações de privações, negligência por omissão indireta dos responsáveis por crianças e adolescentes.

Ao relacionar as medidas de proteção junto aos adolescentes e as crianças lamamoto analisa que dos segmentos mais vulnerabilizados, sofrem uma vitimização por uma “ideologia de naturalização da pobreza e da violência social de um modelo concentrador de renda, propriedade e poder” (2009, p. 264) em que não há uma visibilidade no espaço público. Ademais, sua visibilidade está condicionada a publicização de ações que representem risco pessoal e patrimonial, configurando um processo de criminalização da questão social.

4 O LUGAR DOS SUJEITOS, SUAS DEMANDAS E O EXERCÍCIO PROFISSIONAL

As famílias que são sujeitos das ações judicantes do Juizado da Infância e Juventude de Rio Verde - GO vivenciam, além das desigualdades sociais e sua interface com a insuficiência socioeconômica, a negação e a dificuldade de acesso aos seus direitos e só adquirem visibilidade institucional quando ameaçam a ordem estabelecida em sociedade.

Nesse sentido, recai sobre a família pobre o olhar culpabilizador da sociedade civil e das instituições, sobretudo dos profissionais que compõem a rede de proteção, visando o encaixe desta aos moldes compreendidos como ideais pela sociedade atual configurada historicamente por relações desiguais de gênero.

Segundo Fávero (2007, p. 122), os arranjos familiares que fogem aos padrões de organização familiar nuclear “apresentam-se como anormais, desviantes, diferentes e portanto, necessitados de correção ou de enquadramento”.

Equivocadamente, as instituições passam a cobrar dessas famílias o desempenho de papéis pré determinados, com isso reproduzem práticas segregadoras e reforçam estereótipos anteriores a essa

³² Conforme o Manual de Procedimentos Técnicos de Atuação do Profissionais de Serviço Social e Psicologia na Infância e juventude do Tribunal de justiça do Estado de São Paulo (2017), para a avaliação de uma situação de violência e, portanto, do risco, o assistente social e o psicólogo judiciário devem sempre observar e levantar dados acerca da relação existente entre as crianças e/ou adolescentes com seus pais ou responsáveis; aspectos destes responsáveis; do entorno familiar; da violência propriamente dita; e da vulnerabilidade e resposta da família à intervenção técnica realizada.

³³ A categoria capacidade protetiva da família, conforme o entendimento de Sposati (2017), “é o resultado de um conjunto de elementos que permitem avaliar as condições e as possibilidades da família, como sujeito e como participante de um coletivo, de alcançar respostas qualificadas para enfrentar as dificuldades”.

visibilidade. Desse modo, desenhado o discurso de família “desestruturada” e negligente, dentre outros termos pejorativos, pelos diversos atores da rede intersetorial delinea-se uma “naturalização” das situações de vulnerabilidades sociais que desconsideram que esses sujeitos desenvolvem uma organização própria que envolvem relações de cuidado e convívio forjadas na lógica da retribuição e reciprocidade, enredadas por laços consanguíneos ou não.

As famílias assistidas pelo Juizado da Infância e Juventude apresentam particularidades como: a ausência da figura masculina, tanto na provisão familiar como no exercício parental; condições de habitabilidade precárias; situações de desemprego ou inserção e permanência no mercado de trabalho informal; questões geracionais - avós responsáveis pela guarda de netos - rede de apoio familiar precária, caracterizada pela fragilização ou rompimento de vínculos obtendo muitas vezes o suporte de sua rede de sociabilidade; são majoritariamente famílias monoparentais femininas com uma prole acima de três filhos, com baixo nível de escolaridade e consequentemente a falta de conhecimento de seus direitos, em um processo de alijamento do não acesso ou acesso prejudicado aos direitos sociais, coadunando com a análise de Fávero (2007).

Outrossim, o público alvo das medidas de proteção aplicadas pelo JIJ está localizado territorialmente no bairros periféricos do município, onde há alta concentração da criminalidade e se tornam alvo de práticas repressoras e segregantes pelos aparatos de segurança pública reforçando a criminalização desse segmento populacional. Esse espaço territorial é também carente de equipamentos de proteção social e de outros segmentos que compõem o rol de direitos sociais, como cultura, lazer, educação e trabalho.

Ao longo dos três anos, foco da pesquisa, a EIF verificou a partir das análises dos autos processuais que essas famílias assistidas, majoritariamente, são oriundas de outras regiões em decorrência do fluxo migratório presente na região do sudoeste goiano, e acabam por não contar com o apoio e suporte familiar de sua família extensa que muitas vezes não seguem o fluxo migratório.

Esse conjunto de situações fragmentadas, as quais essas famílias assumem no mundo contemporâneo, as expõem a uma trajetória de vulnerabilidade social associado à ausência de uma efetiva rede de proteção social e do apoio e suporte familiar, elementos que caracterizam essas famílias como desagregadas socialmente³⁴.

A compreensão das condições precárias de vida destas famílias e as quais permeiam o direito à convivência familiar e comunitária entre seus membros são por vezes objeto de ações judiciais, transformadas em demandas para o Serviço Social no Poder Judiciário.

A seguir, sistematizamos as principais demandas inscritas no rol de medidas protetivas que se apresentam ao JIJ da comarca de Rio Verde e as respostas institucionais dadas a elas. Para tanto, o percurso teórico-metodológico, caracterizado por uma reflexão crítica com base em análise documental e qualitativa dos dados processuais e perícias sociais realizados pelos profissionais de Serviço Social no JIJ:

Demandas Judiciais	Resposta Institucionais
Oitivas de criança ou adolescente vítima de abuso sexual.	Revitimização da criança ou adolescente por diferentes atores sociais que compõe a Rede Intersectorial.
Criança ou adolescente em situação de risco.	Busca e apreensão de crianças e adolescentes
Acolhimento institucional para crianças/adolescentes em contexto familiar de drogadição.	Acolhimento institucional, criminalização da pobreza pelos profissionais da rede de proteção social, insuficiência de serviços e programas sociais de auxílio às famílias e indicação para destituição do poder familiar.
Conflitos intergeracionais entre criança ou adolescente e responsáveis.	Transferências de guarda e responsabilidade para família extensa, principalmente para a figura dos avós (paternos ou maternos), em detrimento de sua capacidade protetiva prejudicada; Acolhimento Institucional; ausência de serviços e programas sociais de auxílio às famílias.

³⁴ Fávero utiliza o conceito de desagregação familiar para explicar não a “desestruturação ou de desorganização (como desordem), conforme a conotação moralista que por vezes é percebida em práticas e pesquisas, mas sim como separação, fragmentação, em consequência da ausência de uma rede de apoio e da vulnerabilidade social a que suas trajetórias de vida [das famílias] foram expostas”. (2007, p.129)

Demandas Judiciais	Resposta Institucionais
Criança ou adolescente em situação de rua; ou com necessidades especiais em razão de transtorno mental ou uso abusivo de substâncias psicoativas.	Busca e apreensão de crianças e adolescentes; Acolhimento institucional em serviços dissonantes ao perfil da criança ou adolescente; inexistência de serviços e programas de atenção psicossocial para o público infante juvenil.
Criança ou adolescente em situação de evasão escolar; adolescentes com necessidade de inclusão em cursos profissionalizantes ou em programas sociais.	Intimação para Rede Pública de Ensino a fim de que seja efetivada a matrícula, desconsiderando a precária infraestrutura escolar e o contexto de superlotação das escolas; a ausência e precariedade de ofertas de serviços ou programas de incentivo a profissionalização de jovens.
Apuração de Atos Infracionais de adolescentes em conflito com a Lei.	Aplicação de medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços comunitários, em um contexto de inoperância dos programas sociais de orientação e acompanhamento dos adolescentes encaminhados.

As situações que demandam medidas protetivas estão costumeiramente relacionadas às violações de direitos das crianças e adolescentes e a negação do acesso destes aos direitos fundamentais e sociais. As quais se explicitam em negligência; risco e vulnerabilidade social; abuso e exploração sexual; ato infracional e limitações técnicas da rede socioassistencial e do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.

A reprodução de práticas punitivas é corroborada pelas estratégias de coerção no trato da questão social, as quais estariam sendo desenhadas pelos complexos processos que criminalizam a pobreza e os movimentos sociais, bem como pelo movimento de judicialização da questão social. (BARISON, 2016)

Observa-se que a medida protetiva tem sido reconhecida como medida judicial que protege crianças e adolescentes, no entanto, reforçam a culpabilização das famílias - aqui compreendidas como espaço de proteção, a qual se deve garantir os direitos fundamentais de seus membros - por situações que envolvem violações de direitos. (SOUSA e OLIVEIRA, 2007)

Diante dos novos arranjos familiares, com vínculos frágeis e em núcleos familiares reconstituídos é comum o comprometimento da capacidade protetiva da família em relação aos seus membros, principalmente crianças e adolescentes. (FÁVERO, 2007)

Para Sposati (2017) são necessários analisar alguns fatores internos e externos que implicam na capacidade protetiva das famílias: as condições objetivas da família (demandas X capacidades); os vínculos relacionais - considerando a tipologia de filiações: geracional; eletiva; orgânica e vínculo de cidadania - e o território.

Na miúde da atuação profissional, o assistente social pode/deve contribuir para o enfrentamento das violações de direitos que estão submetidas as famílias e seus membros. Observa-se que no processo de trabalho o profissional de serviço social na produção de seus laudos pode reafirmar o discurso institucional ou baseado em um arcabouço teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político profissional ampliar a análise, crítica da realidade, vivenciada por estas famílias.

Ultrapassando uma visão isolada, hierarquizada da prática do Assistente Social na área sociojurídica, é necessário ampliar a apreensão para um conjunto de determinantes que junto ao profissional interferem na configuração social desse trabalho, em que a prática profissional é condicionada pelas relações entre o Estado e a Sociedade, isto é, pelas relações entre as classes na sociedade.

É nesse contexto “denso e tenso” parafraseando a Fávero (2018) que a atuação da EIF tem se desenvolvido no Judiciário, a Equipe funciona como facilitadora no acesso dos diferentes sujeitos ao direito à prestação jurisdicional e à construção de sua própria cidadania e justiça social. Ademais, o fazer profissional deve ser pensado numa perspectiva interdisciplinar e intersetorial pactuando e reconhecendo o papel dos atores sociais com o objetivo de atender as necessidades dos sujeitos assistidos pelo Judiciário.

Neste cenário, a complexidade dos casos exigem dos profissionais ações eficientes e intervenções em tempo adequado. Assim, o compromisso ético-político dos atores sociais envolvidos requer destes uma atenção para não incorrer em práticas pautadas na culpabilização e/ou abordagem superficial das questões apresentadas.

De acordo com Sousa apud. Fávero & Góis (2014), cabe aos profissionais do Serviço Social que atuam no Poder Judiciário, mobilizar teórica ou eticamente, qualquer crítica às requisições em que se evidenciam

práticas punitivas e culpabilizadoras dos indivíduos e suas famílias pelas violações e pelo não acesso a direitos fundamentais.

O trabalho em Equipe consiste em um conjunto de sujeitos com habilidades e conhecimentos específicos, comprometidos uns com os outros e com objetivos comuns, dos quais a articulação, mediação entre os atores sociais envolvidos, pode proporcionar práticas de articulação com a rede de proteção. Possibilitando uma atuação interdisciplinar, da qual construa uma prática político-profissional de diálogo, sendo permitido o confronto de diferentes abordagens e decisões que decorram de posturas éticas, evidenciadas no reconhecimento das competências, atribuições, habilidades, possibilidades e limites de cada profissão e das diversas políticas que integram as intervenções junto às famílias que são alvos de ações nos autos processuais.

Diversos são os estudos que apontam para a centralidade da família, os quais consideram como um lugar privilegiado de proteção e pertencimento. De acordo com Potyara Pereira (2009), a família ocupa um papel de destaque na política social contemporânea como um importante agente privado de proteção social. De modo que, em situação de desproteção, cabe ao Estado, através de políticas públicas sociais, viabilizar meios para que essa família supere as dificuldades em empreender sua autoproteção.

E com isso, o Serviço Social em seu potencial, fortalece o propósito de contribuir para que os jurisdicionados tenham garantias efetivas de acesso à Justiça e aos direitos humanos e, no seu interior, os direitos sociais. (FÁVERO, 2013)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse sentido, as reflexões postas ao exercício profissional e a intervenção no âmbito sociojurídico evidenciam que às mudanças estruturais do capitalismo e o avanço neoliberal tem induzido a transferência da responsabilidade pelo enfrentamento da questão social do Poder Executivo para o Poder Judiciário, que por sua vez, tem assumido gradativamente a função de garantir o acesso aos direitos sociais, em uma clara judicialização das expressões da questão social.

O paradoxo das funções assumidas pelo Poder Judiciário, por um lado órgão coercitivo de manutenção da ordem social, por outro, garantidor de direitos, culmina na existência de um espaço propício para o avanço de requisições conservadoras que reforçam práticas punitivas.

As situações de vulnerabilidade social, a fragilidade dos vínculos familiares e a desagregação social, impossibilita as famílias ao exercício pleno de cidadania e os vincula a processos de violência, criminalização e culpabilização, desconsiderando os esforços empreendidos por esses sujeitos e suas trajetórias de vida.

Embora se reconheça a acentuada desproteção social e os riscos que envolvem as famílias que são alvos das ações judiciais as quais estão diretamente vinculadas ao aumento de solicitações de perícias sociais para subsidiar decisões dos magistrados, a mera produção documental isoladamente não é suficiente para o enfrentamento da questão.

Ao assumir a dimensão investigativa da profissão, o assistente social necessita ir além da burocracia processual e estabelecer teórica e eticamente articulações e mobilizações, que exigem dele a integração interdisciplinar e intersetorial em rede, e um trabalho junto às organizações da categoria e de trabalhadores pela defesa intransigente dos direitos humanos, nos quais se inserem os direitos sociais.

Nessa perspectiva o trabalho do assistente social deve primar pela contribuição para o acesso e garantia efetiva de direitos, coadunando a uma atuação alinhada às competências teórico-metodológica e técnico-operativa, em consonância com os princípios ético-políticos que alicerçam o projeto profissional.

Nos tempos atuais, tem se mostrado imprescindível pensar a produção de conhecimento mediante as demandas e as práticas cotidianas, a partir da sistematização e leitura crítica da realidade concreta, como parte do processo de trabalho, de modo a contribuir qualitativamente no exercício profissional nos espaços ocupacionais.

REFERÊNCIAS

- [1] Acosta, R. A. e Vitale, A. M. Família: redes, laços e políticas públicas. IEE: PUC–SP, 2003.
- [2] Aguinsky, Beatriz Gershenson; Alencastro, Ecleria Huff. Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. In: *Katálysis* v. 9 n. 1 jan./jun. 2006 Florianópolis-SC.
- [3] Alapanian, Silvia. Serviço Social e Poder Judiciário: Reflexões sobre o Direito e o Poder Judiciário. São Paulo. Veras Editora, 2008. (série temas, 7) Vol. 1.
- [4] Barison, M. S. Judicialização da questão social: um estudo a partir dos processos de interdição das pessoas com transtornos mentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- [5] Borgianni, Elisabete. Para entender o Serviço Social na área sociojurídica. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 115, p. 407-442, jul./set. 2013.
- [6] Conselho Federal de Serviço Social (Cfess). O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos: contribuição ao debate judiciário, penitenciário e na previdência social. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- [7] _____. Atuação de Assistentes Sociais no Sociojurídico: subsídios para reflexão. Brasília: Cfess, 2014.
- [8] _____. Parâmetros para a atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Brasília, 2009.
- [9] Diários de Campo da Equipe Interprofissional.
- [10] Equipe Interprofissional Forense (EIF). Relatórios mensais das ações interdisciplinares da EIF- 5ª Região, Comarca sede, Rio Verde-GO. 2015-2016-2017.
- [11] Faria, José Eduardo. O Poder Judiciário nos universos jurídico e social: esboço para uma discussão de política judicial comparada. In: *Serviço Social & Sociedade*. nº 67. Ano XXII, setembro. São Paulo: Cortez, 2001.
- [12] Fávero, Eunice Teresinha. Questão social e perda do poder familiar. São Paulo: Veras Editora, 2007. (série temas; 5).
- [13] _____. Serviço Social no sociojurídico: requisições conservadoras e resistência na defesa de direitos. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 131, p. 51-74, jan./abr. 2018
- [14] _____. O Serviço Social no Judiciário: construções e desafios com base na realidade paulista In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 115, p. 508-526, jul./set. 2013
- [15] Iamamoto, M. V. O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e formação profissional. 15ª Ed. Cortez, São Paulo, 2008.
- [16] _____. Marilda V. Questão Social, Família e Juventude: Desafios do Trabalho do Assistente Social na Área Sócio Jurídica. LEAL, M. MATOS, M e SALES, M (org) Política Social, Família e Juventude: uma Questão de Direitos. São Paulo: Cortez, 2004.
- [17] Mézáros, Isteván. Para Além do Capital. São Paulo/Campinas, Boitempo, Editora da Unicamp, 2002.
- [18] Pastorini, Alejandra. A categoria “questão social” em debate, São Paulo: Editora Cortez, 2007.
- [19] Pereira, Potyara A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro; Leal, Maria Cristina (Orgs). Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- [20] Sousa, Charles Toniolo. Práticas punitivas e Serviço e privação de direitos. In: Fávero, Eunice T.; GOIS, Dalva Azevedo (Orgs). Serviço Social e temas sociojurídicos: debates e experiências. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2014.
- [21] Sousa, C. T.; Oliveira, B. J da C. Criminalização dos Pobres no contexto da crise do capital: reflexões sobre os seus rebatimentos no Serviço Social. In: FORTI, Valéria; BRITES, Cristina Mª (Orgs.). Direitos Humanos e Serviço Social: polêmicas, debates e embates. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- [22] Sposati, Aldaíza. Matriz de descritores da capacidade protetiva de famílias. PUC: São Paulo, 2017.
- [23] Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Manual de Procedimentos Técnicos: Atuação dos Profissionais de Serviço Social e Psicologia: Infância e Juventude. São Paulo: TJSP, 2017.

Capítulo 17

TRÁFICO DE PESSOAS: UMA VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Maria Adriana da Silva Torres

Resumo: Este artigo versa sobre o tráfico de pessoas como violação dos direitos humanos, sem a pretensão de esgotar todas as questões complexas que estão diretamente relacionadas a esse fenômeno global. Traz reflexões sobre as contradições sociais que aguçam formas variadas de tráfico de uma região para outra ou dentro de uma mesma região, considerado esse fenômeno como um tipo de escravidão moderna, coibida por leis internacionais e nacionais. No Brasil um conjunto de leis nacionais, cria novas formas de enfrentamento e atenção às vítimas direta e indiretamente envolvidas com esse dilema, que origina-se nos países periféricos e se destina aos países ricos, portanto viola a dignidade humana, ultrapassando o âmbito jurídico.

Palavras-chave: Tráfico Humano; Mercadoria; Direitos Humanos.

1. INTRODUÇÃO

Este texto apresenta uma reflexão contundente sobre o tráfico de pessoas mediante o estudo à luz da teoria crítica, que possibilita compreender esse fenômeno e sua persistência no decorrer do tempo histórico como expressão das contradições da sociedade de classes. A exploração e a escravidão dos trabalhadores são particularidades inerentes a tal prática, existente de alguma forma em todo o mundo e considerada um crime transnacional, portanto coibido pelos instrumentos de defesa dos direitos humanos.

Atesta-se, com este estudo, que as expressões do tráfico de pessoas se estendem para outras esferas humano-sociais, além da exploração do trabalho e do sexo e da mercantilização de órgãos. Tais crimes fetichizam a vida humana em proveito do lucro para o mercado multidimensional, que tem suas determinações para além da esfera criminal, nas instâncias macroeconômicas: sociais, culturais e territoriais.

Há, portanto, a relação do tráfico de pessoas com a pobreza, os conflitos armados, a cultura, a religião etc., entre outros fatores que promovem migrações forçadas de trabalhadores das regiões menos desenvolvidas para outras mais desenvolvidas economicamente. O movimento complexo da realidade social – as crises do capitalismo, o desemprego crônico e um Estado enfraquecido – mostra que as vítimas do tráfico são agenciadas com facilidade por redes mundiais e que o controle ou a erradicação desse crime estão distantes do cenário mundial e nacional. Entende-se, por fim, que o tráfico de pessoas é uma violação perversa aos direitos humanos e uma afronta à dignidade humana, que respalda a legislação mundial em especial a brasileira. Portanto, é importante compreender e tratar o tráfico de pessoas como questão que envolve os dilemas sociais e o aparato jurídico. São essas questões que serão discutidas neste artigo.

2 - O TRÁFICO DE PESSOAS E O ORDENAMENTO JURÍDICO QUE O TORNA CRIME

O tráfico de pessoas reflete profundas desigualdades sociais no decorrer do tempo histórico. São formas variadas de explorar homens, mulheres, crianças, adolescentes e jovens em todos os territórios, para o trabalho forçado, a exploração sexual e a extração de órgãos.

Esse fenômeno está diretamente relacionado às contradições da sociedade, porque é um fenômeno multidimensional, multifacetado e transnacional que têm suas determinações nas relações macro-sociais contraditórias. (LEAL; PINHEIROL, 2007).

O tráfico de pessoas ultrapassa a violência criminal, uma vez que afeta e afronta a dignidade humana em todas as suas expressões. Todavia, a legislação internacional sobre o tráfico de pessoas remete ao início do século XIX, como marco para a regulamentação das formas de exploração pelo trabalho ou pelo sexo. O deslocamento e a venda de pessoas de uma região para outra do globo revela as condições sub-humanas em que se encontram as vítimas do tráfico. Assim, a legislação sobre o tráfico de pessoas tem no comércio de escravos o seu nascedouro.

Castilho (2007, p. 10) elenca uma série de legislações que correspondem às primeiras normatizações sobre o tráfico de pessoas no mundo, com particular atenção ao contexto europeu, por representar o cenário onde se estabeleceram as relações de troca de mercadorias com outros territórios, nelas inclusas a compra e a venda de pessoas. Anota o autor:

A legislação internacional, principalmente a partir de 1814 com o Tratado de Paris, entre Inglaterra e França, se ocupou primeiro do tráfico de negros, objeto de comércio para a escravidão. O esforço diplomático culminou, em 1926, com a Convenção firmada pela Sociedade das Nações, reafirmada, em 1953, pela ONU. [...] A Convenção de Genebra, de 1956, repetiu esses conceitos e ampliou o foco para instituições e práticas análogas à escravidão, nomeando expressamente a servidão por dívidas e a servidão, bem como o casamento forçado de uma mulher em troca de vantagem econômica para seus pais ou terceiros; a entrega, onerosa ou não, de uma mulher casada pelo seu marido, sua família ou seu clã a terceiro; os direitos hereditários sobre uma mulher viúva; a entrega, onerosa ou não, de menor de 18 anos, a terceiro, para exploração. (CASTILHO, 2007, p. 10).

As duas modalidades de tráfico foram, desde a sua gênese, ligadas à exploração humana: a dos escravos da África e a exploração sexual, como a de mulheres brancas europeias com o fim de prostituí-las. Ainda, no

contexto europeu, firmam-se acordos e convenções sobre esse fenômeno. No início do século XX, mediante as demandas postas pela sociedade mundial, ampliam-se as normatizações sobre essa problemática social.

No século XX teve início um conjunto de convenções internacionais sobre o tráfico de pessoas: a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (Paris, 1910), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (Genebra, 1921), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (Genebra, 1933), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1947) e a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (Lake Success, 1949). Essa última convenção traz o princípio da dignidade humana.

O decreto nº 46.981, de 8 de outubro de 1959, do Senado Federal, ratifica a Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio, concluída em *Lake Success* (Nova Iorque), em 21 de março de 1950, e assinada pelo Brasil em 5 de outubro de 1951. O referido decreto define em seus primeiros artigos que:

Artigo I – As Partes na presente Convenção convêm em punir toda pessoa que, para satisfazer às paixões de outrém:

1. aplicar, induzir ou desencaminhar para fins de prostituição, outra pessoa, ainda que com seu consentimento;
2. explorar a prostituição de outra pessoa, ainda que com seu consentimento.

Artigo II – As partes na presente Convenção convêm igualmente em punir toda pessoa que:

1. Mantiver, dirigir ou, conscientemente, financiar uma casa de prostituição ou contribuir para esse financiamento.
2. Conscientemente, der ou tomar de aluguel, total ou parcialmente, um imóvel ou outro local, para fins de prostituição de outrem.

Artigo III – Deverão ser também punidos, na medida permitida pela legislação nacional, toda tentativa e ato preparatório efetuados com o fim de cometer as infrações de que tratam os Artigos 1 e 2.

Artigo IV – Será também punível, na medida permitida pela legislação nacional, a participação intencional nos atos de que tratam os Artigos 1 e 2 acima. (BRASIL, 1959)

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), denominada Convenção da Mulher, em vigor desde 1981, é o primeiro tratado internacional que dispõe sobre os direitos humanos da mulher, em busca pela igualdade de gênero e de formas de repressão contra a mulher nos Estados-parte.

A multiplicação dos instrumentos de proibição ao tráfico de pessoas tornou-se uma necessária ferramenta num mundo que trafica pessoas como coisas, peças, mercadorias, degradando-as como humanos, racionais, pensantes, dotados de consciência, uma vez que nunca na história da humanidade “[...] houve tanta gente vivendo em situação de escravos como acontece hoje em nosso mundo globalizado. O tráfico humano é, segundo a ONU, a moderna forma de escravidão. A ONU diz mais: não há Nação inocente: ou ela compra ou vende pessoas como se fossem mercadorias” (SIQUEIRA, 2013, p. 24).

A materialidade dos crimes de tráfico humano é multiforme; abarca o tráfico para fins de exploração do trabalho, exploração sexual e tráfico de crianças. Sobre essa última modalidade de tráfico:

Em 1992, a ONU lança o Programa de Ação para a Prevenção da Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil. A necessidade de um processo de revisão se fortalece na Conferência Mundial dos Direitos Humanos (1993), cuja Declaração e Programa de Ação de Viena salientam a importância da “eliminação de todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres”. Daí o Programa de Ação da Comissão de Direitos Humanos para a

Prevenção do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição (1996). (CASTILHO, 2007, p. 12).

Em 1994, a Resolução da Assembleia Geral da ONU definiu o tráfico como o movimento ilícito ou clandestino de pessoas através das fronteiras nacionais e internacionais, principalmente de países em desenvolvimento e de alguns países com economias em transição, com o fim de forçar mulheres e crianças a situações de opressão e exploração sexual ou econômica, em benefício de proxenetas, traficantes e organizações criminosas, assim como outras atividades ilícitas relacionadas com o tráfico de mulheres, por exemplo, o trabalho doméstico forçado, os casamentos falsos, os empregos clandestinos e as adoções fraudulentas.

Além dessas Convenções, ocorreu o primeiro Congresso Mundial contra a Exploração Comercial de Crianças, em Estocolmo, na Suécia, em 1996, mediante a Organização das Nações Unidas, através do Unicef. O governo sueco fez denúncias de rapto de crianças para adoção em outros países (SIQUEIRA, 2013).

O tráfico de pessoas no mundo contemporâneo tem como referência legal o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial à proteção de mulheres e crianças, conhecido como o Protocolo de Palermo. A Convenção foi adotada pela Resolução nº 55/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em 2000, assinada na conferência dos Estados-membros em Palermo, na Itália, também em 2000. Passou a vigorar em 2003.

Entre as várias formas de degradação humana contemporânea está o tráfico de pessoas, conforme o Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004, que promulgou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, e em seu art. 3º, define:

- a) A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos;
- b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);
- c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo;
- d) O termo "criança" significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos. (BRASIL, 2004).

O Brasil assinou o protocolo de Palermo em 29 de maio de 2003 e promulgou um decreto presidencial, no governo Lula (nº 5.107, em 12 de março de 2004) tornando-o lei ordinária federal, que ratificou o referido Protocolo no Brasil. Desse modo, proibiu “[...] a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, os trabalhos ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos” (BRASIL, 2004).

O tráfico de pessoas ganha novos contornos na contemporaneidade com o tráfico de órgãos humanos, assim como outros tipos de tráfico. Desde 1970 que a questão do tráfico de órgãos existe com a finalidade de viabilizar o turismo de transplante em decorrência do avanço tecnológico na área da medicina.

Para a antropóloga e professora norte-americana Nancy Scheper-Hughes,

O turismo de transplante começou na década de 70, quando árabes ricos e doentes dos países do Golfo começaram a viajar em busca de transplantes. Eles foram à Índia para comprar rins no Bazar de Órgãos de Bombaim, mas voltaram para casa infectados por hepatite C e, mais tarde, pelo HIV. Então começaram a viajar para as Filipinas, onde hospitais particulares tinham equipes bem treinadas de cirurgiões americanos que garantiriam rins recém-obtidos e saudáveis.

Aqueles que precisavam de fígado ou outros órgãos vitais foram à China, onde havia abundância deles, especialmente nas datas em que eram realizadas execuções públicas em massa. Na China e nas Filipinas, os sauditas encontraram grande número de turistas de transplantes japoneses, alguns norte-americanos e do Canadá. (SIQUEIRA, 2013, p. 49).

Em 2004, a Organização Mundial da Saúde (OMS) instou os Estados-Membros a “tomarem medidas no sentido de proteger os grupos mais pobres e vulneráveis contra o turismo de transplante e a venda de tecidos e órgãos, prestando atenção ao problema mais vasto do tráfico internacional de tecidos e órgãos humanos”. Ainda de acordo com a OMS, há cinco “pontos quentes” onde o tráfico de órgãos e tecidos se concentra: Paquistão, China, Filipinas, Colômbia e Brasil (SIQUEIRA, 2013).

A fim de discutir o tráfico de órgãos como um problema global, reuniu-se em Istambul/Turquia, de 30 de abril a 2 de maio de 2008, uma Câmara de mais de 150 representantes de organismos científicos e médicos de todo o mundo, membros do governo, cientistas sociais e especialistas em questões éticas, a fim de tratar do problema da venda de órgãos e do turismo de transplante. Essa declaração representa o consenso entre os participantes de que a doação e o transplante de órgãos necessitam de um ordenamento jurídico e de uma política de supervisão dos doadores e receptores, visando garantir uma prática ética coerente com as necessidades humanas e sociais.

De acordo com a Declaração de Istambul sobre Tráfico de Órgãos e Turismo de Transplante (2008):

O tráfico de órgãos consiste no recrutamento, transporte, transferência, refúgio ou recepção de pessoas vivas ou mortas ou dos respectivos órgãos por intermédio de ameaça ou utilização da força ou outra forma de coação, rapto, fraude, engano, abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade, ou da oferta ou recepção por terceiros de pagamentos ou benefícios no sentido de conseguir a transferência de controlo sobre o potencial doador, para fins de exploração através da remoção de órgãos para transplante. (DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL SOBRE TRÁFICO DE ÓRGÃOS E TURISMO DE TRANSPLANTE, 2008, p. 2).

Essa Declaração decorre de um contexto de avanços significativos no campo da medicina científica, mediante diversas descobertas da cura de doenças crônicas tratadas com transplantes de órgãos e tecidos humanos. Essas descobertas impulsionaram em todo o mundo a busca pelo tráfico humano de pessoas que apresentam boa saúde e condição para serem “doadoras”; com isso, movimentam o comércio ilícito, como o do turismo para transplantes.

Segundo a Declaração de Istambul (2008, p. 2), “**O comercialismo dos transplantes** é uma política ou prática segundo a qual um órgão é tratado como uma mercadoria, nomeadamente sendo comprado, vendido ou utilizado para a obtenção de ganhos materiais”. Esse tipo de comércio acha-se afinado com o tráfico de órgãos para os turistas dos países ricos, que procuram nos países pobres pessoas portadoras de órgãos compatíveis com as suas necessidades de saúde. Isso fomentou o tráfico de órgãos pela máfia internacional, fato verificado pelas pesquisas da Organs Watch:

Essa máfia, especializada na venda de rins, teve seu início em Israel, na década de 1990. Primeiramente eram buscados doadores entre refugiados palestinos. Mas o esquema foi denunciado por jornalistas e a quadrilha passou a buscar pessoas na Turquia e no Leste Europeu. No início deste século, a quadrilha descobre os brasileiros. Os jovens do sexo masculino, entre 18 e 23 anos, com boa saúde, eram recrutados na periferia de Recife, Pernambuco. O comprador: um dos maiores polos médicos do mundo, em Durban, na África do Sul. (SIQUEIRA, 2013, p. 48).

Segundo a autora, esses jovens venderam seus rins à quadrilha por até US\$ 10.000,00 por unidade, todavia a alta oferta fez cair o preço da mercadoria. O tráfico de órgãos integra uma rede de compradores de órgãos vitais como fígado e rim; os preços são negociados no mercado ilícito, com valor menor caso o doador pertença a um país subdesenvolvido. A lei da oferta e da procura determina a relação de compra e venda dos órgãos nos diferentes países.

Como esclarece Nancy Scheper-Hugues: “Os preços seguem as discriminações e preconceitos do Primeiro Mundo em relação ao Terceiro. Um rim de doador vivo chega a alcançar US\$ 1 mil na Índia e nas Filipinas, US\$ 3 mil na Europa Oriental e até US\$ 10 mil no Peru. Doadores dos Estados Unidos cobram muito mais, normalmente entre US\$ 50 mil e US\$ 100 mil”. (ÍNTEGRA DA ENTREVISTA..., 2003).

Há uma venda criminosa de órgãos no mercado mundial, particularmente nos países de industrialização intermediária e subordinada, como os asiáticos, latino-americanos e africanos. Mas os países mais pobres não são os únicos vendedores de órgãos; nesse comércio há uma rede internacional que movimentava o silencioso mundo do tráfico de órgãos e tecidos humanos.

Ainda segundo a mencionada pesquisadora:

No Oriente Médio existe uma forte rede que interliga compradores de rins de Israel e Europa Ocidental e vendedores em países pobres, ex-membros da antiga União Soviética. A Índia fornece órgãos a estrangeiros de muitos países e também tem um mercado interno movimentado, através do qual pessoas das castas superiores compram órgãos das castas inferiores. As Filipinas fornecem rins de favelados para pacientes do Japão, Emirados Árabes e América do Norte. A China fornece órgãos de prisioneiros executados para pacientes da Ásia e América do Norte. O Peru envia a americanos de origem latina rins adquiridos de negociantes falidos e de mulheres vindas de pequenas comunidades andinas³⁵ (Id).

Assim, a rede que compõe a rota desse tipo de tráfico é favorecida nos territórios onde o controle estatal é parco e a população local é vulnerável; há, portanto, a combinação de boa estrutura dos centros de transplantes com a ineficácia estatal, porque “os centros de transplantes ilícitos estão localizados em países que combinam excelente infraestrutura médica com fiscalização fraca e corruptível” (SIQUEIRA, 2013, p. 51).

O rápido crescimento dessa prática criminosa deve-se ao alijamento da população a bens e serviços necessários à vida, pois as vítimas são “pobres, soldados ausentes do serviço sem permissão, refugiados políticos e econômicos, desempregados, endividados, pequenos empresários falidos, políticos fracassados, empregados domésticos que se solidarizam com o patrão, prostitutas envelhecidas e sem recursos, pessoas já envolvidas em outras atividades ilegais”. (ÍNTEGRA DA ENTREVISTA..., 2003).

O consentimento dessas pessoas, não deve ser considerado pela Justiça, pois integram segmentos vulnerabilizados pela condição social e encontram no mercado do tráfico uma forma utilitarista e mercadológica de vender um de seus órgãos vitais como mercadoria.

3- OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASILEIROS SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS

O entendimento do que é o tráfico de pessoas e da necessidade de criação de uma política para o seu enfrentamento passa a ter um novo marco normativo com o Decreto nº 5.948, do governo brasileiro, de 26 de outubro de 2006, que em seu art. 1º estabelece: “Fica aprovada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas [...]”.

Além das formas de exploração contidas no Protocolo de Palermo e incorporadas à Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, outras são verificadas no cotidiano, como: o tráfico de pessoas para fins de mendicância, adoção ilegal, prática de crimes, tráfico de drogas e pequenos furtos.

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2007), em seu art. 1º estabelece os “[...] princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e a legislação pátria” (2007, p. 64).

³⁵ Entrevista concedida à revista Época.

Já em seu art. 2º adota a expressão “tráfico de pessoas” conforme o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas. (POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS, 2007).

Os instrumentos legais brasileiros de enfrentamento ao tráfico de pessoas constam do Código Penal:

Art. 148 – Privar alguém de sua liberdade, mediante sequestro ou cárcere privado.

Art. 149 – Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

Art. 231 – Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. E no § 1º – Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la.

Art. 231-A – Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual. E no § 1º – Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar, vender ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la. (BRASIL, 1940).

O Decreto nº 2.740, da Presidência da República brasileira, de 20 de agosto de 1998, promulgou a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, assinada na Cidade do México em 8 de março de 1994, que afirma as prerrogativas de proteção às pessoas menores de 18 anos de idade: Art. 1º: “O objeto desta Convenção, com vistas à proteção dos direitos fundamentais e dos interesses superiores do menor, é a prevenção e sanção do tráfico internacional de menores, bem como a regulamentação de seus aspectos civis e penais”. Art. 2º: “Esta Convenção aplicar-se-á a qualquer menor que resida habitualmente em um Estado-Parte ou nele se encontre no momento em que ocorra um ato de tráfico internacional de menores que o afete”.

O Decreto da Presidência da República, Lei nº 9.434, de 4 de dezembro de 1997, dispõe, em seu art. 15, sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento: “Comprar ou vender tecidos, órgãos ou partes do corpo humano: Pena – reclusão, de três a oito anos, e multa, de 200 a 360 dias-multa”. E no Parágrafo único: “Incorre na mesma pena quem promove, intermedeia, facilita ou aufera qualquer vantagem com a transação” (BRASIL, 1997).

Na Constituição Federal de 1988, lê-se no art. 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988). As prerrogativas constitucionais são afastadas das condições materiais das quais faz parte a maioria do povo brasileiro, por conviver com formas degradantes e aviltantes de desenvolvimento humano, que contribuem, se não forem a principal causa, para o tráfico de pessoas nesse território.

A mais recente lei brasileira, nº 13.344, de 6 de outubro de 2016, dispõe sobre a prevenção e a repressão ao tráfico de pessoas e sobre as medidas de atenção às vítimas. Essa lei altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). (BRASIL, 2016). No artigo 1º

Esta Lei dispõe sobre o tráfico de pessoas cometido no território nacional contra vítima brasileira ou estrangeira e no exterior contra vítima brasileira. [E no] Parágrafo único. O enfrentamento ao tráfico de pessoas compreende a prevenção e a repressão desse delito, bem como a atenção às suas vítimas.

No art. 2º trata dos princípios quanto à dignidade humana; promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos; e universalidade, indivisibilidade e interdependência. Trata a não discriminação por gênero, sexualidade, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, idade e migração como questões transversais às políticas públicas. E, ainda, dispõe da atenção integral às vítimas diretas e indiretas, assim como da proteção integral da criança e do adolescente.

A repressão ao tráfico de pessoas é uma responsabilidade do Estado de direito. Dá-se através de seus instrumentos legais; todavia, o ordenamento jurídico por si mesmo é incapaz de romper com as desigualdades sociais que impõem as causas do tráfico, quer seja de trabalhadores com fins de trabalho escravo, quer seja para a exploração sexual de mulheres, quer seja, ainda, para traficar crianças e os órgãos dessas vítimas.

Coibir o tráfico de pessoas é um dos maiores desafios da sociedade globalizada, que precisa desde logo erradicar as contradições geoeconômicas mundiais.

4. CONCLUSÃO

A persistência do tráfico humano evidencia o esgotamento das possibilidades civilizatórias do capitalismo. A pobreza é a principal causa do tráfico humano, e o capitalismo é incapaz de resolvê-la, porquanto faz dela a matéria-prima para manter o tráfico de pessoas, uma vez que o perfil dos segmentos traficados para fins de exploração laboral, sexual e outros é de baixo nível de escolaridade, desempregados e empobrecidos economicamente. São jovens, muitos deles adolescentes, e até mesmo crianças, conduzidas à indústria do sexo, ao trabalho escravo à “doação” de órgãos.

O tráfico alia-se à pobreza, o que torna evidentes as condições materiais usurpadas pela sociabilidade capitalista, naturalizadas pelo cotidiano e invisibilizadas pela forma de reificação dos flagelos vivenciados pela classe trabalhadora, incluindo os filhos desta, cujas lutas por direitos humanos não cessam.

No mundo atual, em decorrência da globalização da economia, o tráfico de pessoas para fins comerciais constitui uma forma “moderna” de escravidão. Trata-se de uma violência, baseada na venda do outro, na sua degradação humana em proveito do lucro. É, pois, um crime contra a dignidade humana, que vitimiza as pessoas sem poder econômico e com baixa escolaridade, transformando gente em mercadoria.

As inovações tecnológicas de alguma forma levaram à precarização das condições de vida; a ordem da sociedade hoje é vender e consumir mercadorias, entre elas as pessoas. O mercado ilícito de pessoas é coibido por um conjunto de instrumentos jurídicos nacionais e internacionais, que não conseguem, entretanto, obstar a dinâmica do tráfico, que tolhe a liberdade, degrada a vida e impõe limites ao direito humano sobre o corpo.

Em síntese, a sociedade travou as conquistas civilizatórias das últimas décadas, materializadas na legislação e em seus consideráveis avanços. Mas a realidade social mostra que um mundo sem tráfico de pessoas, mesmo com o vasto aparato jurídico, está longe, e que não será possível o desaparecimento desse fenômeno enquanto outros de natureza econômico-social não forem resolvidos.

REFERÊNCIAS

- [1] BRASIL. Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016. Brasília, DF.
- [2] _____. Decreto nº 2.740, de 20 de agosto de 1998. Brasília, DF.
- [3] _____. Lei nº 9.434, de 04 de fevereiro de 1997. Brasília, DF.
- [4] _____. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Brasília, DF.
- [5] _____. Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. Brasília, DF.
- [6] _____. Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília, DF. _____. Decreto nº 46.981, de 8 de outubro de 1959. Brasília, DF.
- [7] CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Tráfico de pessoas: da convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo. Ministério da Justiça. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Brasília, fev. 2007.
- [8] DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL SOBRE TRÁFICO DE ÓRGÃOS E TURISMO DE TRANSPLANTE (2008). Disponível em: <<http://www.cremers.org.br/download/declaracaodeistanbul.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.
- [9] ÍNTEGRA DA ENTREVISTA com a antropóloga Nancy Scheper-Hughes (2003). Revista Época, 2003. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT642472-1655,00.html>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

- [10] LEAL, Maria Lúcia; PINHEIRO, Patrícia. A pesquisa social no contexto do tráfico de pessoas: uma abordagem marxista. In: LEAL, Maria Lúcia; PINHEIRO, Patrícia; LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra (Orgs.). Tráfico de Pessoas e Violência sexual. Universidade de Brasília, 2007.
- [11] POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS, Brasília, fev. 2007.
- [12] SIQUEIRA, Priscila. Tráfico de pessoas: um fenômeno de raízes históricas e práticas modernas. SIQUEIRA, Priscila; QUINTEIRO, Maria (Orgs.). Tráfico de Pessoas: Quanto vale o ser humano na balança comercial do lucro? São Paulo: Ideias & Letras, 2013T

Capítulo 18

REDE DE ATENÇÃO E PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA DE MARINGÁ: ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Daniele Moraes Cecílio Soares

Marize Rauber Engelbrecht

Resumo: O presente estudo tem a finalidade de refletir por meio de gráficos e tabelas apresentando A Rede de Atenção e Prevenção à Violência do município de Maringá, em que a pesquisa objetivou contribuir nas reflexões e no fortalecimento da rede, suas possibilidades e limites na articulação das políticas públicas e sociais de assistência social, saúde e educação. Desse modo, aborda o histórico e a estrutura desta rede e apresenta-se dados quantitativos dos casos notificados pela ficha do SINAN de 2012 à 2015, especificamente aos que se referem ao segmento da criança e do adolescente. Este é um recorte dos resultados da pesquisa da dissertação: “A interface das demandas da educação: um estudo dos atendimentos do Serviço Social no município de Maringá/PR”. e. A pesquisa tem como justificativa a contribuição que poderá fornecer para o fortalecimento da Rede de Violência e das políticas públicas envolvidas, bem como para o debate do Serviço Social na Educação.

Palavras-chave: Políticas públicas, rede de atenção e prevenção , violência.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo é fruto da pesquisa realizada no mestrado em Serviço Social na Unioeste Toledo-PR de 2016, sendo um recorte dos resultados da pesquisa da dissertação: “A interface das demandas da educação: um estudos dos atendimentos do Serviço Social no município de Maringá/PR”. O debate apresenta o histórico e a estrutura da Rede de Atenção e Prevenção à Violência de Maringá, bem como os dados quantitativos dos casos notificados pela ficha do Sistema de Informação de Agravos de Notificação - SINAN de 2012 à 2015, dos quais se destaca os que se referem ao segmento da criança e do adolescente.

Para ter acesso aos dados o projeto de pesquisa foi submetido a Plataforma Brasil que analisa os projetos por meio de comitês de ética em pesquisa com seres humanos, vinculados a universidades, após sua aprovação foi encaminhado a secretaria municipal de saúde para as apreciações do comitê CECAPS - Centro de Educação Permanente em Saúde, para análise de projetos de pesquisa, extensão e visitas técnicas nos estabelecimentos de saúde de âmbito municipal.

A questão social e suas múltiplas expressões, que atingem inúmeros indivíduos, famílias e, principalmente, as crianças e adolescentes, são objeto de intervenção do Serviço Social, que tem o compromisso de viabilizar que a garantia social seja efetivada. Por isso, a inserção de assistentes sociais na educação é uma importante contribuição para a luta de melhores condições de acesso, permanência e sucesso educacional, uma vez que somente com respeito à dignidade humana é possível construir estratégias de luta para uma sociedade mais igualitária.

Por fim, se tece as considerações finais e as referências utilizadas para a construção do artigo.

2. INTERLOCUÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE NA REDE DE ATENÇÃO E PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA

A partir de 2005, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, o município reorganizou os serviços ofertados pela política de assistência social, sendo a linha de frente de trabalho nos Centro de Referência da Assistência Social. No mesmo ano, o Ministério da Saúde lançou edital de financiamento aos municípios de projetos voltados à prevenção de violência contra a mulher. O município de Maringá elaborou o Protocolo de Atenção à Rede de Violência Contra a Mulher, sendo realizadas articulações entre os serviços de 2005 a 2011.

Dando continuidade ao trabalho de articulações entre as políticas setoriais, destaca-se que, em 2011, foi realizada uma Oficina com os serviços municipais, em que estiveram presentes setores de várias políticas como escolas, CMEI's³, CRAS⁴, CREAS⁵, CRAM⁶, UBS⁷, para debater sobre os casos de violência contra crianças e adolescentes. A partir desta, formou-se a parceria com outras instituições, como o conselho tutelar, CAPS – Centro de Atendimento Psicossocial, dentre outros, para compor a Rede de Atenção e Prevenção à Violência.

A Rede de Violência é composta pelas Secretarias Municipais de Saúde, de Educação e de Assistência Social e da Mulher, sendo cada uma delas constituída por dois membros, exceto a de Educação, que conta com apenas um membro, porque o NRE⁸ tem um representante. Também fazem parte como membros o Ministério Público e a 15ª Regional de Saúde do Paraná, que têm como sede o município de Maringá.

3 Centro Municipal de Educação Infantil, instituído no município a partir de 2001 após a LDB de 1996 que agrega e educação infantil como competência da política de educação, substituindo os serviços prestados pelas creches que eram financiadas pela política de assistência social, pautadas no cuidado da infância. Ver Miranda 2011.

4 Centro de Referência da Assistência Social, criado em 2005 para atender às demandas da política de Assistência Social, conforme estabelece a Lei nº 12.435/11, que institui o Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/5326a97c2c21.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 16.

5 Centro Especializado de Assistência Social, instalado no município o primeiro em 2008 e o segundo em 2013. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/site/////index.php?sessao=87283c14c85587&id=21509>>. Acesso em: 30 mai. 16.

6 Centro de Referência à Mulher, instalado no município em 2006. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/site//index.php?sessao=06d11a5f6a5506&id=755>>. Acesso em: 30 mai. 16.

7 Unidade Básica de Saúde, terminologia substitutiva aos postos de saúde.

8 Núcleo Regional de Educação, criado em 1983 em substituição às Inspeorias Regionais de Ensino e Inspeorias Auxiliares de ensino, conforme disposto no Decreto 2161 de 1983. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seap/legrhv1.nsf/5199c876c8f027f603256ac5004b67da/1d38e762ee610bd003256a99006af266?OpenDocument>>. Acesso em: 30 mai. 16.

Nesse sentido, a Rede de Atenção e Prevenção à Violência é composta por 13 grupos descentralizados, dos quais são membros representantes de escolas municipais, estaduais, CMEI's, CRAS, UBS, CREAS, CRAM, CAPS⁹, CAPS I¹⁰, CAPS-ad¹¹, CMDCA¹², entidades do terceiro setor, polícia militar, patrulha escolar e conselho tutelar. Desses grupos, não são todos que possuem um representante de cada setor, pois são formados de acordo com a territorialização dos serviços. A maioria dos grupos é formada pelas cinco primeiras instituições citadas, sendo este considerado um trabalho de articulação em rede entre as políticas setoriais. Assim oficializa-se e institucionaliza a rede no ano de 2011.

Apresenta-se abaixo a organização dos grupos e quantidade de membros no ano de 2016.

Tabela 1 – Grupos Rede de Violência

Organização da rede de violência 2016	
Grupos	Representações
1	23 membros
2	19 membros
3	6 membros
4	8 membros
5	13 membros
6	13 membros
7	15 membros
8	30 membros
9	39 membros
10	21 membros
11	15 membros
12	10 membros
13	12 membros

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde do Município de Maringá – 29 fev.2016.

Conforme os números apresentados na tabela 1, estes representam os serviços disponíveis em cada território e, por isso, os grupos não têm a mesma composição e quantidade de membros, tais como: CMEI, CMDCA, CAPS, CRAS, CREAS, CRAM, escolas, UBS, .

A coordenação geral da Rede de Atenção e Prevenção à Violência, desde a sua formação em 2011, é exercida por um representante da Secretaria de Saúde e por um representante de cada grupo, de acordo com a escolha dos membros. Durante o ano de 2016, conforme a agenda, estão previstas quatro reuniões gerais e nove descentralizadas, tendo recesso nos meses de janeiro, julho e dezembro, em que se verifica a

9 Centro de Atendimento Psicossocial Infantil, instalado no município em 2011. Disponível em: <http://cnes2.datasus.gov.br/Exibe_Ficha_Estabelecimento.asp?VCo_Unidade=4115206896618&VEstado=41&VCodMunicipio=411520>. Acesso em: 30 mai. 16.

10 Centro de Atendimento Psicossocial I, instalado no município em 2002. Disponível em: <http://cnes2.datasus.gov.br/Exibe_Ficha_Estabelecimento.asp?VCo_Unidade=4115202586312&VEstado=41&VCodMunicipio=411520>. Acesso em: 30 mai. 16.

11 Centro de Atendimento Psicossocial de Álcool e Droga, instalado no município em 2003. Disponível em: <http://cnes2.datasus.gov.br/Exibe_Ficha_Estabelecimento.asp?VCo_Unidade=4115202594838&VEstado=41&VCodMunicipio=411520>. Acesso em: 30 mai. 16. Os equipamentos citados acima, bem como o Centro Integrado de Saúde Mental – CISAM, que é um ambulatório de psiquiatria, e o CAPS II Canção, que atende pessoas com grau severo de doença mental, foram acoplados em 2015 em um único local, denominado de Complexo Maringaense de Saúde Mental, sendo o primeiro do Brasil, porém retirou os princípios de descentralização dos serviços nos territórios e feriu alguns da Reforma Psiquiátrica.

12 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituído no município através da Lei nº 2.773/1990, alterada pela Lei nº 7.406/2006. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/5326a97c2c21.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 16.

consonância com o calendário escolar, estando a articulação em consonância com a política de educação.

No final de 2014, foi inaugurado o Centro Municipal de Apoio Especial – CEMAE, serviço vinculado à secretaria de educação para atender crianças que estão matriculadas na rede municipal de ensino que apresentam dificuldades de aprendizagem, que podem estar associadas a aspectos cognitivos, psicossociais, físicos, dentre outras questões que interferem diretamente no processo de ensino e aprendizagem nos anos iniciais.

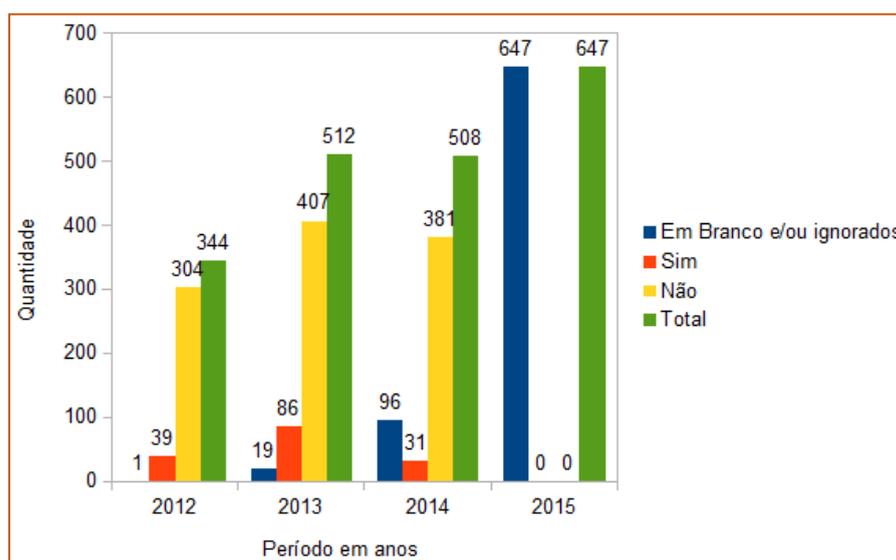
O CEMAE é composto por uma equipe inter e multidisciplinar, são profissionais da Fonoaudiologia (cinco), da Psicologia (sete), da Nutrição (um), especialistas em Educação Especial e Psicopedagogia, que atendem as crianças com dificuldades de aprendizagem no contra turno escolar, visando à superação dessas, conforme as necessidades de cada criança, levantadas em estudos de caso.

Para compreender o universo da violência do município de Maringá e quais são as faixas etárias em que se evidenciam a violência e a denúncia, compilou-se os dados quantitativos dos anos de 2012 a 2015, notificados pelos serviços na ficha do SINAN, conforme dados da Secretaria Municipal de Saúde.

As violências notificadas, em sua grande maioria, são casos de violência sexual, maus tratos e tortura, isto é, casos de violência física. As demais, como a psicológica, material, bem como as negligências, vulnerabilidades e risco social de que muitas crianças e adolescentes são alvos, por não se ter dados mensuráveis, acabam sendo veladas, de modo que permanece o ciclo vicioso de perversidade de um ser sobre o outro, que geralmente é de cunho intrafamiliar, ocorrendo muitas vezes em um local que deveria ser de acolhida e segurança.

Neste sentido o que será apresentado a seguir neste artigo se refere somente aos registros de violência física. Seguem, abaixo, gráficos que demonstram os dados, em especial, a partir do terceiro, em que se apresentam os casos de violência contra crianças e adolescentes atendidos pelos serviços de proteção aos direitos desse segmento.

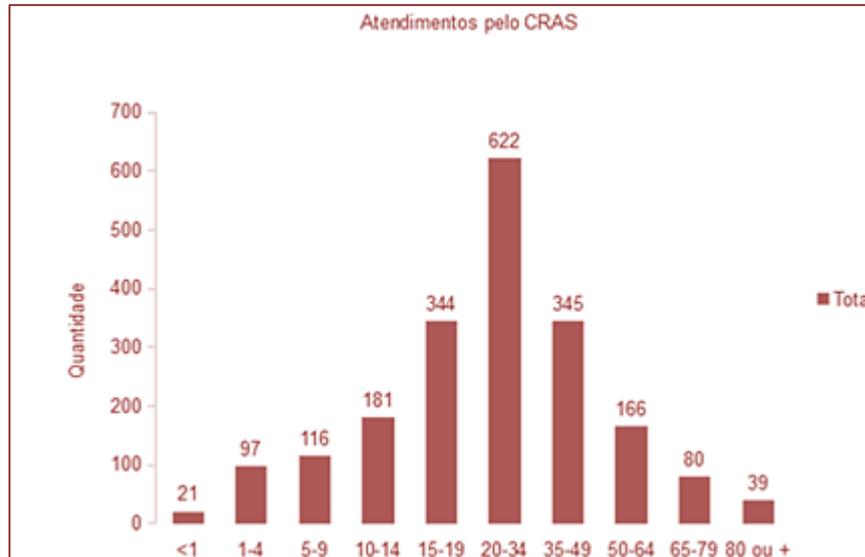
Gráfico 1 – Universo da Violência em Maringá



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde do Município de Maringá – 29 fev.2016.

Tendo em vista os dados do gráfico 1, verifica-se um aumento de 98% do total das notificações do primeiro ao último ano que foram analisados, o que pode ser considerado um fator positivo no trabalho como o trabalho de fortalecimento da Rede de Atenção e Prevenção à Violência. Podemos afirmar a partir dos dados que ocorreu um avanço na publicização para elaboração de estratégias de combate à violência no município.

Gráfico 2 – Faixa Etária Segundo o SINAN



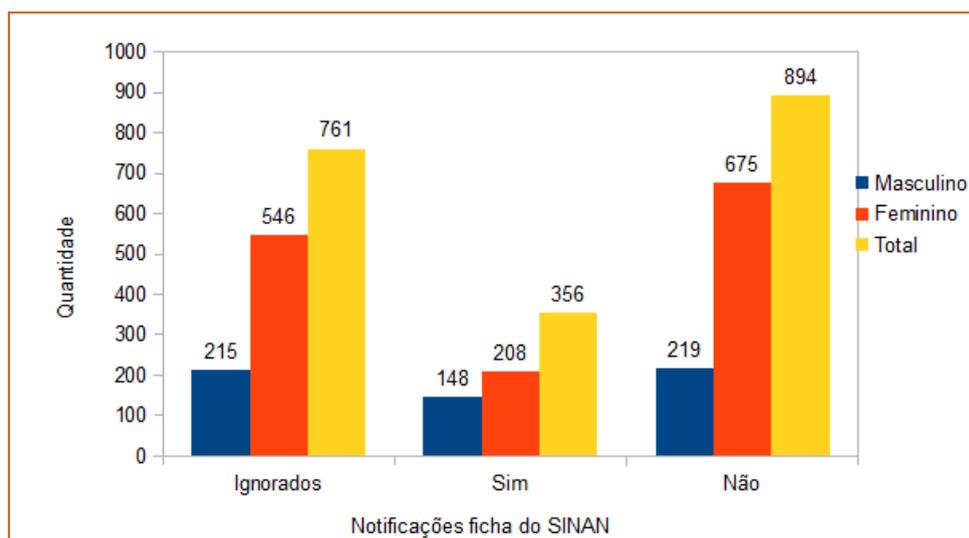
Fonte: Secretaria Municipal de Saúde do Município de Maringá – 29 fev.2016.

Os dados acima apresentam os índices de todos os tipos de violência física, conforme a idade da vítima. Destacam-se os casos cometidos contra crianças e adolescentes nas cinco primeiras colunas, os quais se encontram em idade escolar, matriculados em CMEI's, escolas municipais ou estaduais.

Os números evidenciam a importância da interface do trabalho interdisciplinar na educação para o encaminhamento e acompanhamento da criança, família e comunidade como um todo. O assistente social tem a competência e habilitação profissional de trabalhar em prol da defesa e garantia de direitos, bem como de promover espaços de debate sobre as diversas expressões da questão social, que são veementemente presenciadas e manifestadas no processo de ensino e aprendizagem de muitos educandos.

Considerando que a violência contra crianças e adolescentes é um dos crimes mais cometidos, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), estabeleceu a importância de se ter o conselho tutelar, órgão de proteção para zelar pelos direitos desse segmento, bem como para realizar as denúncias e todos os procedimentos que se fizerem necessários para que seja resguardado todos os direitos inerentes ao pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes.

Gráfico 3 – Amostra da Violência Contra Crianças e Adolescentes

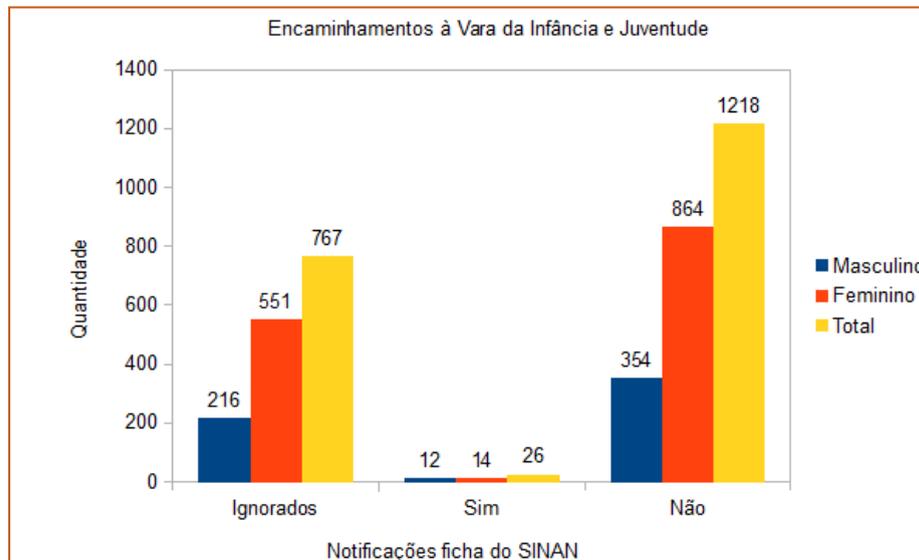


Fonte: Secretaria Municipal de Saúde do Município de Maringá – 29 fev.2016.

Os dados expressos no gráfico 3 apontam divergências entre a função do trabalho do Conselho Tutelar para a garantia e defesa dos direitos e deveres da criança e do adolescente, conforme previstos no ECA, uma vez que apenas 356 casos foram atendidos e/ou acompanhados por esse órgão, considerando os dados do gráfico 1 que apontam que houve 98% de aumento dos casos notificados do período analisado 2012-2015.

Os casos ignorados 761 e não acompanhados 894 identificam ambiguidades na proposta de trabalho do Conselho Tutelar, uma vez que ficam veladas as ações que podem ou não terem sido realizadas por este órgão de proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Gráfico 4 – Articulação da Rede de Violência com o Judiciário



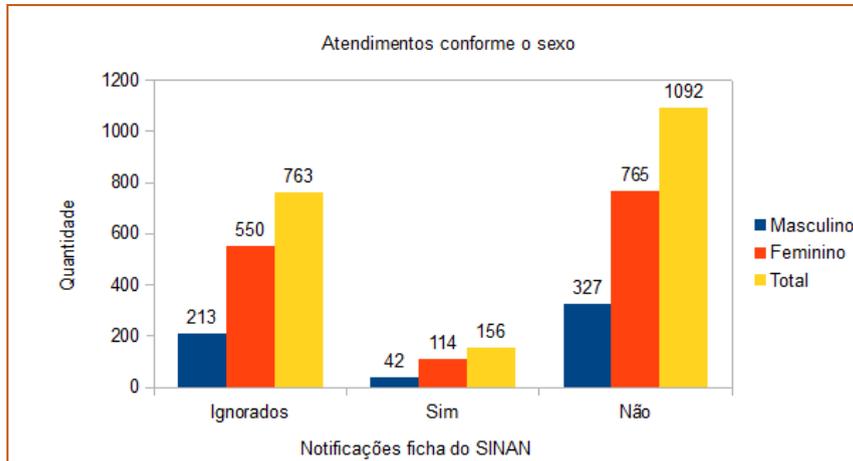
Fonte: Secretaria Municipal de Saúde do Município de Maringá – 29 fev.2016.

O gráfico 4 apresenta a articulação da Rede de Violência com o poder judiciário, situação que mostra somente 26 casos encaminhados à Vara da Infância e Juventude, o que acende um sinal de alerta aos serviços e ao Sistema de Garantia de Direitos. Compreendemos que esse segmento possui prioridade absoluta nas legislações vigentes, como a Constituição Federal de 1988 e o ECA de 1990, porém os números mostram que, além da violência sofrida, a vítima pode estar sendo negligenciada pelo Estado.

Segundo Faleiros (2001, p. 13) “rede é, uma aliança de atores/forças, num bloco de ação, ao mesmo tempo político e operacional [...]”. Corroboramos com o autor sobre a função da rede enquanto mecanismo para o trabalho interdisciplinar e em conjunto às demais políticas e serviços. Entretanto, essa compreensão não é partilhada por todos os membros da Rede de Atenção e Prevenção à Violência, sendo necessário a definição dos objetivos para planejar a interface entre todos os profissionais envolvidos nesse projeto.

O trabalho da rede trata de uma ação conjunta de diversos profissionais que atuam diretamente no acolhimento e encaminhamento dos serviços de assistência social e saúde que atendem as famílias das crianças e adolescentes da educação. Esses profissionais são compostos por diferentes grupos, de acordo com o território e desenvolvem ações e serviços.

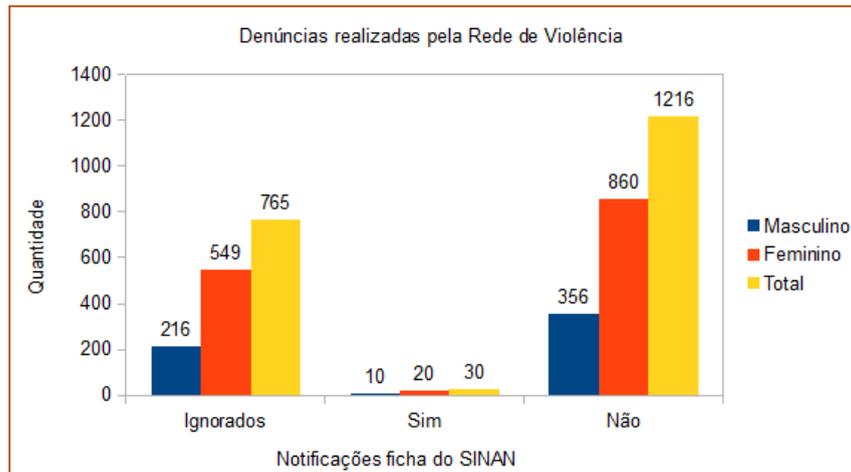
Gráfico 5 – Amostra de Violência Segundo o CRAS: de 2012 a 2015



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde do Município de Maringá – 29 fev.2016.

Conforme os dados expostos no gráfico 5, verificamos que nem todos os casos são atribuídos como violência para serem encaminhados à política de assistência social, sendo que o rompimento de vínculos familiares ou comunitários devem ser encaminhados ao CREAS, para averiguação e acompanhamento sócio familiar.

Gráfico 6 – Amostra da Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde do Município de Maringá – 29 fev.2016.

De acordo com os dados do gráfico 6, verificou-se que são raros os casos de denúncia de violência contra crianças e adolescentes na Delegacia de Proteção, considerando que a mesma deve partir da vítima ou família.

Os dados apresentados da violência em Maringá dão sinais de que o poder público e a sociedade precisam fortalecer ações de prevenção e atendimentos específicos para a vítima. Por isso, faz-se necessário o assistente social na educação, para observar, conhecer e analisar as manifestações das expressões da questão social que tem a escola como palco principal, e por isso deve proceder com os registros da situação e os posteriores encaminhamentos as instâncias de competência e proteção.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve o intento de apresentar números e dados com a finalidade de refletir sobre a Rede de Atenção e Prevenção à Violência, que tem sido importante para o trabalho de articulação dos serviços, encaminhamentos e atendimentos, mas o acompanhamento e prevenção ainda encontra-se fragilizada em relação ao fortalecimento de ações primordiais para minimizar os casos, estruturar o fluxograma e possibilitar ações de combate a todo e qualquer tipo de negligência e violação de direitos.

Situações que se expressam no município de Maringá que possui um alto nível de desenvolvimento em panorama nacional, mas os casos de violência notificados nos anos de 2012 a 2015 surpreendem e confrontam o status de uma das consideradas melhores cidades para se viver, em que a violência, as vulnerabilidades e os riscos pessoal e social que se manifestam no contexto escolar, são os reflexos das vivências familiares e comunitárias de uma parcela da população.

A conjuntura abordada na pesquisa, demonstra que a Rede de Atenção e Prevenção à Violência tem sido importante para o trabalho de articulação dos serviços, encaminhamentos e atendimentos, mas o acompanhamento e prevenção ainda encontra-se fragilizada em relação ao fortalecimento de ações primordiais para minimizar os casos, estruturar o fluxograma e possibilitar ações de combate a todo e qualquer tipo de negligência e violação de direitos.

Para isso, é necessário que haja o fortalecimento das relações entre os profissionais das políticas de assistência social e educação, em que a interface das atividades seja de articulação em rede, fazendo a referência e contra-referência dos serviços para a efetividade no acompanhamento dos casos em sua totalidade e desvelando questões que permanecem veladas.

A proposição do CEMAE é uma alternativa positiva para visualizar e compreender as questões que se relacionam entre família-escola-comunidade, porém esse serviço necessita de outros profissionais para agregar conhecimento técnico e científico para trabalhar a análise de conjuntura que se associa às expressões da questão social.

REFERÊNCIAS

- [1] Brasil, Portal. Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ideb-sp-1976574996>>. Acesso em: 30 mai.2016.
- [2] Brasil, Portal. Saúde. Disponível em: <<http://cnes.datasus.gov.br/>>. Acesso em: 30 mai.2016.
- [3] Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- [4] Brasil. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 13 de julho de 1990.
- [5] Faleiros, Vicente de Paula (Orgs). Circuito e curtos-circuitos no atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes no Distrito Federal. Disponível em:<[file:///C:/Users/Wesley/Downloads/Relat+%C2%A6rio%20Final%20Curto-Circuito%2028-08-2001%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Wesley/Downloads/Relat+%C2%A6rio%20Final%20Curto-Circuito%2028-08-2001%20(1).pdf)>. Acesso em: 18 jun.2016.
- [6] Maringá (Município). Portal. Prefeitura de Maringá. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/site/>>. Acesso em: 23 mai. 2016.
- [7] Miranda, Maria de Jesus Cano. Educação infantil: percepção de profissionais e familiares sobre inclusão, aprendizagem e desenvolvimento da criança com deficiência, em Maringá/BR e em Guadalajara/ES. 2011. 477 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/100957>>. Acesso em: 30 mai.2016.
- [8] Paraná (Estado). Secretaria da Educação. Colégios e Escolas. Disponível em: <<http://www.nre.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=541>>. Acesso em: 23 mai. 2016.
- [9] Paraná (Estado). Secretaria da Educação. Colégios e Escolas. Disponível em: <<http://www.nre.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=541>>. Acesso em: 23 mai. 2016.

Capítulo 19

UMA LEITURA DA MEDICALIZAÇÃO NO ESPAÇO ESCOLAR SOB AS LENTES DO SERVIÇO SOCIAL

Ana Patrícia Pires Nalesso

Isabella Fresnedas Bolzan

Resumo: Na contemporaneidade, as relações presentes no âmbito/espaço escolar ganham nova moldura. Dificuldades de aprendizagem e comportamentos inadequados apresentados por crianças nas escolas é um tema que têm sido muito discutido e se apresenta hoje como uma questão de difícil solução. Culpabilizar, excluir e punir o indivíduo são historicamente práticas recorrentes para a solução dos problemas que permeiam o espaço escolar. Neste contexto, a medicalização da criança se faz presente para poder suprir e solucionar esses problemas. Desta forma, o presente artigo, através de uma revisão de bibliografia, tem por objetivo compreender o processo pelo qual hoje a medicalização ocorre no espaço escolar.

Palavras-chave: Medicalização; patologias; espaço escolar.

1. INTRODUÇÃO

A sociedade capitalista hoje apresenta um grau de desenvolvimento tecnológico que possibilita aparentemente o acesso a inúmeros serviços e benefícios que contribuem para o prolongamento da vida e mesmo para uma vida com bem-estar.

Fruto da revolução tecnológica, o fácil e rápido acesso às informações contribuiu não somente para a elevação e melhoria da qualidade de vida de nossa população, bem como para fatores relacionados ao bem estar, ao poder de compra, à educação, ao saneamento básico vivido por nossa sociedade, mas principalmente no que tange o recorte para a saúde. Com isso, depara-se com o prolongamento da vida, uma vez que o uso de medicamentos aumenta de modo exorbitante em nosso século.

Práticas como essa relacionada acima, que aderimos ao novo modo de vida, passam a ser corriqueiras e necessárias para a adaptação dos corpos na sociedade, pois o que deveria ser considerado como natural, transforma-se em questões patológicas e, solucionadas através do uso de drogas lícitas. Desta forma, temos a medicalização presente em nossa sociedade.

Devemos pontuar que esse acesso é diferenciado segundo as possibilidades materiais de cada sujeito e que a procura pelo corpo saudável, pela mente ágil, significa também corpo e mente aptos a produção capitalista e, portanto, adaptada e capaz de responder as exigências do mundo contemporâneo.

Neste sentido, a sociedade contemporânea conta com inúmeras possibilidades para desencadear processos de estimulação a adesão ao modo de vida pautado como desejável. Para além das instituições que tradicionalmente atuam como normatizadoras, a exemplo da família e da escola, ganham destaque hoje as opções engendradas pelo desenvolvimento tecnológico como a mídia e as redes sociais. Diferentes meios de comunicação vão massificando padrões de beleza e comportamento, onde exemplificam e instituem formas corretas de vestir, falar, consumir e produzir, estabelecendo até mesmo o “politicamente correto”.

Responder a estes “padrões” não é uma tarefa simples, pois nem todos os sujeitos conseguem responder a esse patamar de exigências da sociedade contemporânea, uma vez que alcançar os padrões estabelecidos de beleza, saúde, produtividade e felicidade exigem de muitos sujeitos esforço e a superação de barreiras naturais e sociais. Acreditamos que todos os sujeitos hoje, a partir de sua inserção de classe, de uma forma ou de outra, buscam acoplar a sua vida cotidiana elementos, posturas e objetos que conduzam a conquista dos componentes intrínsecos à conquista da “felicidade” contemporânea.

Dentro desse quadro, as características naturais do humano, algumas singularidades e possíveis limitações são transfiguradas em questões patológicas. Elementos que não correspondem ao modelo instituído, que não colaboram para o alcance do resultado desejado recebem a indicação da necessidade de serem mudados e, neste processo, o uso de inúmeros recursos passam a ser necessários, como cirurgias, treinamentos, condicionamentos e medicações, todos voltados para a adaptação dos corpos e mentes aos padrões societários.

Entre estes “facilitadores” da vida moderna, neste trabalho destacamos uso de drogas lícitas, enquanto elementos facilitadores para o alcance dos objetivos de sucesso, uma vez que atuam sobre o corpo e comportamento dos sujeitos alterando seus impulsos e contornos naturais, tornando-os mais correspondentes aos padrões estabelecidos.

É certo que hoje a medicalização da vida se torna uma realidade em nossa sociedade, de uma forma ou de outra, inúmeros sujeitos buscam nos medicamentos uma saída para seus problemas ou uma forma de realizar seus desejos.

Existem inúmeras possibilidades de se conceituar a medicalização e, neste trabalho entendemos que é o processo de patologizar questões da ordem social e individualizar questões coletivas. Desta forma, a medicalização é aqui entendida como um dispositivo de gestão, de condução e de controle de corpos e mentes. Foucault (2010), já apresentava a ideia de adestramento dos corpos e mentes. Hoje, a medicalização ajusta comportamentos, reações ao instituído como desejável e a medicina “[...] incide ao mesmo tempo sobre o corpo e sobre a população, sobre o organismo e sobre os processos biológicos e vai, portanto, ter efeitos disciplinares e efeitos regulamentadores” (Foucault, 2010, p. 212).

A medicalização não é um termo recente, pois o termo surgiu nos anos de 1960, segundo Gaudenzi e Ortega (2012), onde cada vez mais as estratégias de controle estavam sendo incorporadas pela medicina, o que repercute e se intensifica até hoje. Henriques (2012) fundamentado em Clarke et al. (2000) coloca que

Os processos de medicalização em jogo a partir da segunda metade do século XX substituíram a tradicional oposição binária bem/mal pela saudável/doente, como quadro cultural e conceitual maior do Ocidente (HENRIQUES, 2012, p. 801).

Para Michel Foucault (2010), a inserção do avanço da medicina nesse contexto da medicalização, tem forte repercussão na relação saber- poder, relação essa que se dá no espaço escolar. Podemos colocar que, o fortalecimento dos discursos médicos a respeito da medicalização, direciona o modo de se relacionar com o outro, fortalecendo determinados discursos que intrinca- se nas práticas cotidianas dos sujeitos.

É importante notarmos que, somente atribuindo as características de patologia às questões de ordem social é legítimo medicar. Segundo Conrad (2007), ao patologizar questões sociais é concedido a categoria médica a autoridade para oferecer tratamento aos indivíduos nas mais diversas situações. Conforme Mitjavila (2015) inúmeros comportamentos, sentimentos inerentes a condição da existência humana se tornam passíveis da ação médica

As pesquisas apontam ainda como determinados comportamentos na área do consumo – como os referentes ao álcool, às drogas e ao tabaco (Menéndez, 1987; Valverde, 1997) –, atributos individuais para desempenho de papéis – como aptidão para o trabalho, por exemplo (Foucault, 1976) – e, mais recentemente, diversas características inerentes à condição humana – como tristeza (Horwitz, 2007), timidez (Lane, 2006) e masculinidade (Carrara, Russo e Faro, 2009) – transformaram-se em objetos do saber médico (MITJAVILA, M. 2015, p.124).

Nesse processo, revela- se o desejo de muitos indivíduos se enquadrarem ao instituído e a reprovação de todo e qualquer característica ou comportamento destoante. Cabe pontuar que o certo e o errado ou/o desejável é historicamente construído e se diferencia no tempo e no espaço de cada sociedade. Conforme Mitjavila (2015), todo e qualquer comportamento tido como inadequado só pode assim ser entendido se postulado em relação as normas previamente instituídas.

É a partir deste contexto vivenciado na contemporaneidade em busca do padrão de produtividade, beleza e saúde, adequados a conquista da felicidade, ao enquadramento dos sujeitos às normas instituídas e aos padrões aceitos que, o presente trabalho apresenta uma revisão de bibliografia sobre o tema com o objetivo de compreender o processo pelo qual hoje a medicalização se efetiva no espaço escolar.

2 O ESPAÇO ESCOLAR: DIVERGIR, MEDICALIZAR E CONVERGIR

A medicalização da infância, bem como de toda a sociedade, é um tema que vem ganhando destaque nas discussões acadêmicas a partir da década de 1970. Defendida por muitos, apontada como uma grande ferramenta para garantir qualidade de vida, ela também é criticada por designar com exclusividade a área médica elementos constitutivos da vida social dos sujeitos. Por certo, podemos colocar que, a medicalização não é um elemento que simplesmente recai sobre a sociedade contemporânea e nem muito menos é uma reação ditada pela categoria médica, ela é produto das relações estabelecidas pelos diferentes sujeitos e responde a necessidades de nosso tempo.

A contemporaneidade traz inúmeras mudanças na vida em sociedade. Segundo Netto (2011), as transformações em curso a partir da década de 1970 estabeleceram novos e diferentes processos de sociabilidade. Estes processos, sem dúvida, impactaram e impactam instituições historicamente fundadas em certezas e parâmetros “sólidos”.

Dentro deste quadro, destacamos que as relações entre os sujeitos que habitam estas instituições vão sendo metamorfoseadas, ou seja, os padrões e normas historicamente convencionados já não correspondem mais as necessidades do processo de socialização efetivado historicamente por estas instituições. O que era absoluto, o saber, as regras se apresentam como fráguas, corroídas pelas novas exigências societárias.

Desta forma, acreditamos que instituições como a família e a escola passam a ser demandadas por novas proposições provenientes de diferentes contradições, o que gera questionamentos e incertezas. Nesse processo, é correto considerarmos que a medicalização responde a muitas das necessidades dessas instituições e dos sujeitos que as constituem.

A família contemporânea precisa e deseja que suas crianças alcancem sucesso, destaque na vida acadêmica e profissional, ao apresentar fluidez, reconhecimento e popularidade nas relações sociais e ao mesmo tempo não se coloquem como complicadoras do próprio sucesso e prazer dos pais, ou seja, crianças chorosas, barulhentas e inquietas que são rotuladas como problemas. Esse processo se repete no espaço escolar que, deseja crianças atentas, criativas, produtivas e bem-comportadas. Sendo assim, no espaço escolar os diferentes comportamentos respondem a uma classificação de normalidade e inúmeras crianças não conseguem desenvolver uma adaptação satisfatória a essas normas e, quando essa inaptidão da criança se repete também em relação às normas familiares, a recomendação do atendimento médico e aceitação da medicalização é bastante prevalente. Nesse complexo espaço de estabelecimento do desejável é instituído o correto e, por vezes, a medicalização da criança responde mais as necessidades das pessoas e instituições na qual ela se insere do que a própria criança.

Ao pensarmos no espaço escolar, podemos afirmar que, por vezes, principalmente o fracasso escolar e a indisciplina são entendidos como conseqüência de deficiências individuais das crianças. A essas crianças são imputados rótulos demasiadamente marcantes para uma criança, elas são identificadas como problemas, inadequadas e são chamadas até mesmo de “impossíveis”. Esses rótulos revelam certamente a impossibilidade que os adultos e suas instituições possuem em lidar com sujeitos que divergem de suas normas dos padrões perviamente instituídos.

Durante muito tempo, práticas vexatórias e até mesmo ações violentas sobre essas crianças eram justificadas no espaço escolar. Castigos físicos e humilhações eram aplicados no sentido de buscar a normalidade desejada. Hoje, tais procedimentos são recrimináveis, ou seja, no espaço escolar o poder não pode mais se expressar em sua forma bruta, a violência, mas deve continuar a ser efetivado de forma eficaz. Neste ponto é importante recorrermos a Foucault (1979) que assevera que o poder disciplinar não castiga exclusivamente, mas é exercido e impõe limites de formas distintas

O poder possui uma eficácia produtiva, uma riqueza estratégica, uma positividade. E é justamente esse aspecto que explica o fato de que tem como alvo o corpo humano, não para supliciá-lo, mutilá-lo, mas para aprimorá-lo, adestrá-lo (Machado, R. 1979, p. XVI).

O espaço escolar, portanto, no século XIV ao XVII, usou do chicote e da aplicação de surras em todos os seus estudantes a fim de garantir o comportamento desejado e, a partir do século XVII passa a aplicar o poder disciplinar a fim de controlar, adestrar o corpo e a mente dos estudantes (Ballen, 1983). Na contemporaneidade, embora permaneça a organização disciplinar a ela é preciso acrescentar novas estratégias, pois é desejável que a produtividade seja criativa e que os estudantes mantenham o foco, sejam ágeis e quietos quando necessário, que os discursos sejam inovadores e controláveis, sendo esse espaço escolar o da medicalização, uma vez que é comum hoje crianças não se adequarem as exigências do espaço escolar e, a elas não é mais possível impor castigos físicos ou mesmo castigos disciplinares, assim tornam-se rotineiras as explicações que patologizam as crianças que não aprendem ou não se comportam de acordo com a perspectiva da escola.

Sendo assim, dentre as considerações para o fracasso escolar e a indisciplina, termos como distúrbios, atraso, limitação e disfunção equiparados à deficiência, doença e não- aprendizagem, o que indica uma prática de patologização e adesão à lógica medicalizante. A medicalização passa a ser então solução para os problemas. Medicação do aluno é necessário para que a escola não fracasse em suas metas e, o aluno, tenha êxito em suas tarefas.

A decisão de medicar o aluno que apresenta comportamentos inadequados muitas vezes não leva em consideração todas as relações produzidas no espaço escolar e sociedade onde a criança está inserida. Dentro do espaço escolar, a prática de buscar garantir os comportamentos adequados pela medicalização na patologização de conflitos e reações, por vezes naturais da infância, embora não fique sem críticas, vem se consolidando no espaço escolar e se naturalizando entre as famílias.

Seguindo uma tendência mundial, o Brasil vem aumentando o consumo de substâncias destinadas ao controle de comportamentos inadequados de crianças identificadas com o TDAH, com destaque no aumento da produção e consumo da Ritalina®. Segundo o Relatório de Consumo de Psicofármacos no Brasil, divulgado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em 2013, o Paraná é o segundo estado da federação no consumo da Ritalina®. Cabe aqui destacarmos que esse processo de medicalização impacta crianças na fase escolar e pode ser motivado por diferentes causas, que vão desde a real necessidade de atendimento especial individualizado até a necessidade urgente de lidar com crises, conflitos e processos de indisciplina no espaço escolar.

Frente a isto, entender o processo de medicalização no espaço escolar significa compreender que hoje, frente as inúmeras relações conflituosas presentes no espaço escolar o processo de medicalização se torna uma solução. Entre todos os elementos que desencadeiam insatisfação em educadores e pais, podemos destacar o fracasso escolar e a indisciplina. As manifestações de indisciplina são tão cotidianas e por vezes, os processos se manifestam de forma tão intensa que comportamentos indisciplinados se tornam agressões, pois não são entendidos e/ou controlados quando surgem.

A indisciplina então se torna um complicador e até mesmo impede que o processo de ensino-aprendizagem se efetive. No entanto, nos cabe aqui apontar que, comportamento infantil, como brincar, correr, falar e até mesmo gritar em outros momentos históricos eram entendidos como aceitáveis, mas muitas vezes hoje não podem ser tolerados e a forma de impedir sua manifestação é a medicalização. Neste ponto, podemos colocar que a medicalização pode não ser a melhor alternativa, uma vez que o uso da imaginação tem um grande papel no desenvolvimento infantil e por isso o brincar é tão presente nessa fase, havendo o deslocamento do mundo real para o mundo da fantasia em diferentes momentos do dia (Vigotski, 2007).

No entanto, esse deslocamento do mundo real para o mundo da fantasia, saudável e necessário ao desenvolvimento da criança, vem sendo cada vez mais restrito a momentos preestabelecidos; no espaço escolar, por exemplo, fantasiar ou brincar só é conveniente no espaço do “recreio”, que geralmente dura de vinte a trinta minutos em um período de quatro ou cinco horas. Fora do “recreio”, a criança deve se concentrar no conteúdo curricular, produzir o que lhe é solicitado e apresentar um comportamento dócil e satisfatório.

Este processo não é exclusivo do espaço escolar, ou seja, de forma geral, na sociedade contemporânea, cada vez mais o tempo das brincadeiras e fantasias é encurtado frente às necessidades da vida prática. Esse “encurtamento” pode ser aceito de forma processual pela maioria das crianças, mas, para outras, esse processo é doloroso e, cada criança vai procurar indicar seu descontentamento de forma própria e singular, podendo apresentar comportamentos muitas vezes agressivos e perturbadores da dinâmica cotidiana. Este processo pode ser agravado pela dificuldade dos diferentes sujeitos que habitam o espaço escolar em se comunicar e/ou conseguir construir um espaço onde os diferentes discursos possam materializar os desejos, as necessidades e as expectativas do outro, no sentido de favorecer o processo de ensino-aprendizagem.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao nos aproximarmos da discussão da medicalização no espaço escolar, fazemos isso a partir de um olhar próprio do profissional da área das ciências sociais aplicadas e, isto só é possível por entendermos que a questão da medicalização hoje vivenciada no espaço escolar é uma questão transversal às diferentes políticas sociais, de saúde e fundamentalmente da educação e isto requer a intervenção e o pensar de diferentes áreas do saber.

Os estudos aqui realizados evidenciaram que as relações contemporâneas ao mesmo tempo que cerceiam o espaço do brincar e do fantasiar, exigem crianças produtivas, criativas e bem acopladas às necessidades da produção dos adultos e procura estabelecer essas exigências de forma naturalizada, ou seja, é desejável que a criança apresente comportamentos adequados sem ser direcionada de forma rígida, sem ser punida explicitamente, sendo então a medicalização um elemento recorrente entre pais e escolas enquanto elemento importante para coibir comportamentos inadequados, com baixa produtividade e sociabilidade.

Acreditamos que qualquer criança com dificuldades, seja no processo de aprendizagem ou na forma como se insere no espaço escolar, provoca um sentimento de insatisfação e até mesmo de fracasso em todos os sujeitos envolvidos: professores, familiares e principalmente no próprio aluno. Frente a isso, entendemos ser necessário compreender os processos relacionados à indisciplina e intervir no espaço escolar, de forma a trabalhar com seus diferentes sujeitos no sentido de favorecer a troca de experiências e o fluxo do diálogo, buscando, assim, construir possíveis alternativas à medicalização de crianças em idade escolar.

Permitir que perspectivas divergentes possam ser explicitadas, que falas e comportamentos possam ser apreendidos a partir de cada sujeito sem desconsiderar as necessidades do todo espaço escolar é uma tarefa bastante complexa. Convergir precisa ser um exercício democrático que não anule singularidades. Embora o espaço escolar seja historicamente um espaço que precisa de verdades absolutas para propiciar aprendizado às crianças é importante considerar que verdades absolutas também são frágeis e, nascem muitas vezes de experiências pontuais e são massificadas para toda uma gama de experiências que nem sempre respondem às necessidades reais do cotidiano escolar.

Considerando que a medicalização recai ainda sobre crianças que apresentam comportamentos tidos como inadequados e que estes são demarcados previamente e que

é preciso levar em consideração que o comportamento desviante não existe em si mesmo; sua existência é sempre construída por referência a normas (Menéndez 1984; Maluf, 2010). Assim, para que um comportamento possa ser medicalizado, é necessário que seja previamente avaliado e classificado de acordo com algum parâmetro de normalidade. E a medicina, sem sombra de dúvidas, tem se convertido em uma gigantesca fábrica de normas sociais (MITJAVILA, M. 2015, p.122).

Precisamos resgatar os conflitos no espaço escolar que levam a medicalização para a sua área real, ou seja, é urgente observar se as causas dos comportamentos indicados para o uso do medicamento não se encontram no campo do social e, desta forma, efetivar um processo de despatologização das questões sociais no espaço escolar.

Certamente este é um processo longo e doloroso que implicará em acertos e equivocados uma vez que

Os efeitos das ações das instituições e profissionais de saúde, como em qualquer outra esfera do campo social em que se disputam os sentidos das relações de poder e jogos de produção de verdade, se apresentam como um campo aberto: efeitos perversos convivem com a possibilidade de se efetuar encontros aumentativos da potência de vida – e saúde – de todos e cada um (CARVALHO et al., 2015. p. 1264).

REFERÊNCIAS

- [1] Carvalho, S. R.; Rodrigues, C. de O.; Costa, F. de; Andrade, H. S. Medicalização: uma crítica (im)pertinente? Physis Revista: Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 2015.
- [2] Conrad, P. The medicalization of society: on the transformation of human conditions into treatable disorders. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.
- [3] Henriques, R, P. A medicalização da existência e o descentramento do sujeito na atualidade. Revista: Mal-estar e Subjetividade. Fortaleza. v. XII, n 3-4, p. 793 - 816 - set/dez, 2012.
- [4] Macchado, R; Foucault, M. Introdução a microfísica do poder. 1989 ed graall. Rio de Janeiro.
- [5] Mitjavila, M. Tema social. Revista: Sociologia da USP, v. 27 , p. 117 a 137, 2015.
- [6] Netto, J. P. Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. Revista: Serviço Social e Sociedade. N. 50- 87- 132. São Paulo: Cortez, 1996.
- [7] Vigotski, L S. O papel do brinquedo no desenvolvimento. In: VIGOTSKI, L. S. A formação social da mente. 7ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, pp. 107- 124.

Capítulo 20

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E O ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA: INÍCIO DE UMA PROBLEMATIZAÇÃO SOBRE A FORMAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Fabília Cristina de Castro Maciel

Resumo: O artigo que se apresenta tece algumas considerações sobre o objeto da tese de doutoramento em Serviço Social, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, UNESP/Franca. A investigação em curso pretende trazer elementos que contribuam com a problematização referente ao processo de desenvolvimento da política de educação no país e o ensino superior na modalidade a distância (EaD), considerando as particularidades da formação na graduação em Serviço Social.

I - INTRODUÇÃO

O desenvolvimento deste artigo tem como objetivo apreciar a adequação da política de educação superior do país às exigências do capitalismo tardio, iniciando uma problematização sobre a formação nos cursos de Serviço Social ofertados à distância.

A perspectiva de totalidade³⁶ será a referência deste ensaio, com vistas a reconhecer os limites e condicionalidades determinadas pela estrutura econômica e pela conjuntura política em suas condições concretas para compreender a contrarreforma³⁷ da educação e a precarização do ensino. Para tanto, é relevante identificar as características do Modo de Produção Capitalista (MPC) e suas diversas implicações, demarcando o recorte temporal que fornecerá subsídios para o destaque referente à Política de Educação.

Serão abordadas algumas questões que particularizam a formação em Serviço Social, com destaque para as especificidades que determinam as condições e processos estabelecidos na modalidade de ensino a distância (EaD). Nesta direção, buscamos problematizar sobre os pressupostos da formação profissional, considerando as diretrizes Gerais da ABEPSS, as atribuições e competências definidas pela categoria, em contraposição às determinações da lógica de reestruturação da política de educação superior brasileira.

II - O CONTEXTO DA SOCIEDADE DO CAPITAL E OS ESTADOS NACIONAIS

Para sustentar as reflexões sobre a formação profissional em Serviço Social e o conjunto de questões apresentadas sobre o ensino superior no Brasil, seu processo de expansão e as particularidades da formação em serviço Social, torna-se indispensável a busca de uma fundamentação teórico-metodológico que possibilite o diálogo com a experiência desenvolvida no país quanto a organização do Estado, os papéis e funções assumidos ao longo da história, no contexto da sociedade do capital.

Após a segunda guerra mundial, os países capitalistas desenvolvidos iniciam um processo denominado por Harvey (1993) de *Regime de Acumulação Fordista-keynesianista* que possui como característica um novo modelo de organizar, gerir e comercializar a produção. A organização do trabalho³⁸ neste regime é caracterizada pela especialização e separação entre a concepção e a execução da produção. A especialização diminui o valor de uso do trabalho e conseqüentemente seu valor de troca, aumentando a exploração da *mais-valia*³⁹ e ampliando as taxas de lucro do capital. Nesta direção, a produção em massa, com a padronização das tarefas, gera maior eficiência, permitindo uma superprodução que alimenta a demanda por produtos no mercado. Por sua vez, o Estado passa a ter um papel decisivo no processo de industrialização, estimulando o pleno emprego e o consumo em massa. E, ainda, garante ampliação das políticas públicas com um sistema de proteção denominado *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social/Estado Providência. Cabe destacar que os países capitalistas centrais desenvolveram este modelo até a década de 1970, momento em que esta lógica começa a dar sinais de esgotamento. Os autores que tendem para uma perspectiva conservadora de exame do papel do Estado e sua interferência na economia

³⁶ A teoria social de Marx propõe um método de conhecimento da realidade de forma a desvendá-la em todos as suas determinações: sociais, econômicas políticas e culturais. Busca-se uma análise da sociedade que contempla as relações de produção da vida material, as instituições jurídicas e sociais, como o Estado, a família, a ciência, a arte, a ideologia (SIMIONATO, 1999)

³⁷ Conforme Elaine Behring (2007, p149), “[...] o termo reforma ganhou sentido no debate do movimento operário socialista, ou melhor, de suas estratégias revolucionárias, sempre tendo em perspectiva melhores condições de vida e trabalho para as maiorias”. Ao longo dos anos 90, era de FHC, delineou-se no Brasil um conjunto de “reformas” orientadas para o mercado, considerando que os problemas enfrentados no âmbito do Estado brasileiro eram as causas centrais da profunda crise econômica e social vida pelo país. Reformando-se o Estado, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”.

³⁸ O trabalho aqui entendido como categoria *ontológica* do ser social, atividade criadora de valor. Uma atividade teleológica (orientada conscientemente por finalidades e condições racionalmente compreendidas), de transformação da natureza (onde o homem se relaciona com a natureza, para, dados os seus limites, transformá-la). Trabalho, portanto, como modelo de prática social, caracteriza o salto ontológico, o momento fundante que peculiariza o ser social... (Montaño e Duriguetto, 2010, p.79,80).

³⁹ Segundo Montaño e Duriguetto, 2010, “A especificidade do MPC radica na exploração da mais-valia produzida por trabalhadores livres, porém obrigados a vender sua força de trabalho para o capital, donos dos meios de fundamentais de produção (p.90)”.

afirmam que o alto investimento dos fundos públicos nas políticas sociais teria provocado tal esgotamento. É relevante destacar que, na lógica do MPC, as quedas nas taxas de lucro geram as crises, e é preciso buscar novas formas de garantir a superacumulação.

Neste contexto, o *Regime de Acumulação Flexível* emerge como solução para a crise do capital dos anos 1980, momento em que os denominados Tigres Asiáticos ganham o cenário internacional com um novo modelo de produção – Toyotista ou Ohnista, caracterizado pela flexibilização do trabalho e empresa enxuta, que permite a entrada do capital estrangeiro, a ausência de estoques, em unidades descentralizadas e menores. Estabelece como possibilidade a terceirização e sublocação da produção, em que o trabalhador vende sua força de trabalho e sua capacidade criativa intelectual. Há uma exigência de engajamento no processo produtivo, ao passo que a desregulamentação do trabalho ganha força. Os países capitalistas desenvolvidos seguem em direção à financeirização da economia, com a associação do grande capital, industrial e financeiro, para garantir a nova forma de acumulação do capital especulativo fictício.

Segundo Montaña e Duriguetto (2010), os Estados Nacionais, principalmente os países periféricos, abandonam suas políticas protecionistas e desencadeiam ajustes fiscais com a intenção de atender às regras dos organismos internacionais, abrindo suas fronteiras ao capital especulativo como forma de garantir a entrada de divisas. Assim, implementa-se o Regime Político Neoliberal marcado pela ofensiva contra os direitos trabalhistas, o esvaziamento das lutas sindicais, a reestruturação produtiva, a flexibilização e desregulamentação do trabalho, e a contrarreforma do Estado.

É importante contextualizar, a partir da leitura gramsciana, as características do capitalismo brasileiro, expressão da “revolução passiva” em que a elite se estabelece enquanto detentora dos poderes econômicos e políticos, com alarmante exclusão da participação popular (FREDERICO, 2009, p.257). Ao longo de nossa história, as transformações e modernizações são realizadas “pelo alto”, engendrando-se as dinâmicas societárias nas determinações do MPC. Estabelece-se, assim, uma brutal ofensiva em relação ao mundo do trabalho, impondo aos trabalhadores maior subordinação e conseqüente desmobilização de sua existência de classe.

No Brasil, a partir de 1964, instala-se o processo de “expansão fordista”, com produção em massa de automóveis e eletrodomésticos para ampliação do consumo. Eleva-se as taxas de crescimento econômico e amplia-se a cobertura da política social e dos direitos sociais, de forma tecnocrática e conservadora, em contraposição às restrições dos direitos políticos e civis levados a cabo pelo regime. O aparente descompasso nacional frente à então realidade dos países desenvolvidos, desvelava-se em um projeto de internacionalização da economia, com forte vínculo da burguesia local ao capital estrangeiro, e intenso endividamento externo. De acordo com Behring (2007), em meados dos anos 1970, já é observável o sinal de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime militar brasileiro. O processo de redemocratização política conduzida nos anos 1980 é grifado, do ponto de vista econômico, pela queda das exportações de matérias primas e pelo endividamento dos setores público e privado, em função da elevação das taxas de juros nos países credores, principalmente EUA. Para a compreensão deste processo, é fundamental demarcar as condições sócio-políticas da implantação do neoliberalismo em escala global. Segundo Behring (2007), “*os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado Social e o ‘consenso’ do pós-guerra, que permitiu a instituição do WelfareState*”(p. 125). Na década de 1980, de formas distintas, com destaque para Inglaterra e EUA, vários países capitalistas centrais acolheram o receituário neoliberal, e sua necessidade primeira de restaurar a lucratividade do capital. Basicamente, este modelo assentou-se na busca por estabilidade monetária, com contenção de gastos sociais, manutenção de uma taxa “natural de desemprego”, reformas fiscais e redução de impostos para altos rendimentos. Os países capitalistas periféricos sucumbiram a um modelo de desenvolvimento dependente e combinado⁴⁰, diante da lógica imperialista, inserindo-se na divisão internacional do trabalho sob a pressão dos valores e projetos dos países capitalista centrais.

Nesta direção, os anos 1990 foram marcados pela exigência de reestruturação econômica das nações periféricas, determinadas por organismos internacionais - Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio, Banco Interamericano de Desenvolvimento. O processo de adequação do Estado à expansão do capitalismo financeiro e transnacional leva à redefinição de suas funções. Neste ambiente neoliberal, a gestão pública passa a focar suas ações na contração das políticas públicas sociais e

⁴⁰Este modelo será tratado a partir das construções sobre a Teoria da Dependência, abordada aqui considerando o referencial marxista, desenvolvida por teóricos como: Florestan Fernandes, Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos, Vânia Bambirra, dentre outros.

no conseqüente esvaziamento dos direitos sociais conquistados pela população e registrados na Constituição Federal de 1988. A privatização e a mercantilização dos serviços sociais orientam a direção da política. Muitos autores identificam aí o processo de contrarreforma do Estado, de recusa e retirada dos aspectos progressistas inerentes à Carta Constitucional.

As políticas sociais se delinham no Brasil em um movimento de avanços e recuos, sem contemplar o Estado de Bem-Estar Social experimentado pelos países capitalistas centrais no pós-guerra. O papel histórico do Estado brasileiro na condução e expansão das políticas públicas e, em especial, da política de educação superior, desde sua gênese até os dias atuais, tem reforçado uma perspectiva elitista discriminante das classes trabalhadoras, priorizando uma formação que tem como centralidade a preparação para o mercado.

O Estado brasileiro, curvando-se à condição de país periférico em acordos internacionais, reformula sua política educacional, adequando-a à nova ordem mundial globalizada e à sociedade da informação. Neste cenário, a expansão da educação superior no Brasil é implementada em um processo de mão dupla, com a ampliação das privatizações internas das universidades públicas e o envolvimento do empresariado privado na oferta de serviços educacionais de formação superior (LIMA, 2005).

III – BREVE ANÁLISE DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Para aprofundar o conhecimento das condições e circunstâncias que caracterizam o sistema educativo brasileiro, a relação entre educação e trabalho deve ser problematizada. Nestes termos, faz-se necessário apontar que entre as décadas de 1950 e 1970, no contexto de modernização econômica e urbanização das cidades, exigiam-se trabalhadores qualificados para a indústria, comércio e setor de serviço, o que estimulou a criação de diversas universidades federais no país. Segundo Souza (2001), pelo menos uma universidade federal foi implantada em cada Estado, além de se multiplicarem as universidades estaduais, municipais e particulares, sob a lógica da descentralização do ensino superior, previsto na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (1961). Neste período de vinte anos, houve uma expansão significativa na oferta de curso superior em todo o país, principalmente através do setor privado, em uma nítida perspectiva mercantilista, agregando um conjunto expressivo de instituições sem nenhum compromisso com a qualidade da educação superior. Conforme Souza (2001), este foi um tempo em que:

“Fortunas incomensuráveis se constituíram em pouco tempo num ciclo de mercantilização do ensino, que trouxe críticas e apreensões aos círculos mais responsáveis do meio educacional. Escolas sem instalação adequadas, nem laboratórios, nem biblioteca, professores sem titulação nem competência comprovada passaram a ofertar cursos improvisados de precaríssima qualidade a alunos que, por serem em grande maioria adultos já definidos profissionalmente, também nada exigiam em termos de formação” (p. 17).

Havia uma demanda reprimida de adultos que já tinham completado o ensino médio e buscavam a diplomação. Além disso, o governo de exceção implantado tinha o propósito de “atender às demandas de ascensão e prestígio sociais de uma classe média que apoiara o golpe de 64 e reclamava sua recompensa” (CHAUÍ, 2001, p. 48). De acordo com essa autora, assentado no Ato Institucional n.5 e no Decreto n. 477⁴¹, realiza-se a reforma universitária⁴² em 1968, com a finalidade de reconfigurar o sistema universitário baseado no modelo administrativo gerencial das grandes empresas. Esta reforma “tem o rendimento como fim, a burocracia como meio e as leis do mercado como condição” (CHAUÍ, 2001, p. 56). Sob essa perspectiva e regime, refutava-se a ideia da autonomia universitária e propunha objetivos práticos e pragmáticos vinculados à lógica instrumental dos imperativos do progresso técnico, econômico e social do país. A universidade é marcada por fragmentação generalizada, seja nos graus de ensino, nas carreiras, nos cargos administrativos e docentes, bem como na direção. O princípio do capitalismo moderno de separar para controlar atinge também o ensino e a pesquisa, impondo à cultura e ao trabalho pedagógico as ideias de especialização e competência. Já a separação entre decisão e execução conduz a unificação da administração burocrática, cuja hierarquia funcional de cargos e postos, determina a de salários e autoridade. Para Chauí (2001), a escola ocupa-se da questão da segurança nacional, do desenvolvimento econômico e da integração nacional, reproduzindo as determinações econômicas, políticas e ideológicas do

⁴¹ Referenciados, respectivamente, na combinação de dois Relatórios: Atacom/1966 e Meira Mattos/1968.

⁴² Aprovada a reforma do ensino superior com a Lei 5.540/68 em resposta a sua crise.

capital. Por um lado, a educação foi marcada pela formação adestrada de mão-de-obra para o mercado; por outro, responsabiliza-se por legitimar a concepção do ensino e da escola como capital.

Considerando os estudos elaborados por Lima (2013), a gênese e o desenvolvimento da educação superior no Brasil têm a marca de um conceito dependente de educação, expresso na utilização de conhecimentos e tecnologias dos países centrais, evidenciando a subordinação do Brasil frente aos organismos internacionais. Identifica três momentos marcantes de expansão da educação superior no país: i) no regime denominado burguês-militar, pelo privilégio social conferido às camadas dominantes, que ganha relevância através do setor privado; ii) no governo FHC, pela intensificação das ofertas de serviços educacionais do setor privado e a ampliação da privatização interna das IES públicas; iii) e, no governo Lula da Silva, através do reforço ao modelo privado de educação, e à certificação em larga escala.

Através de um conjunto de regulamentações do Ministério da Educação (MEC) no final do século XX, novas modalidades de formação criam um contexto de reformulação da educação superior brasileira. Com vistas a configurar novas relações entre Estado, Sociedade e Universidade, estabelece-se o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995). São promulgadas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) - Lei nº 9394/1996; Lei das Fundações – Lei nº 8958/94; Legislação sobre os Fundos Setoriais; e um conjunto de portarias e decretos que sustentam a expansão do ensino superior brasileiro. Um modelo que, segundo Silva (2013, p.132) baseia-se na *“pedagogia do resultado, que tem por finalidade a melhoria dos indicadores educacionais, em um contexto onde a educação serve de plataforma para os acordos e valorização do Brasil internacionalmente”*.

Na década de 1990, no governo de FHC, delineou-se no Brasil um conjunto de “reformas” orientadas para o mercado, considerando que os problemas enfrentados no âmbito do Estado brasileiro eram as causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país. Reformando-se o Estado, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”.

Deste modo, foi necessário redefinir os papéis e funções do Estado nacional, procurando adequá-lo a ordem vigente. A reforma elaborada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, de acordo com “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”⁴³, e em nome da estabilização e do crescimento econômico sustentado, teve como um dos aspectos centrais, *“...o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar.”* (Brasília, 1995). Esta reforma do Estado significou, nos termos do documento proposto pelo MARE, transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado.

Desta maneira, a contrarreforma da Política de Educação Superior que se assenta no Estado brasileiro vem estabelecendo um conjunto de parâmetros legais e tecnológicos com a finalidade de expandir o ensino superior, contribuindo para a difusão ideológica⁴⁴ de que não há diferenças entre o ensino superior público e o privado, presencial ou a distância. A incumbência do setor privado, de garantir as possibilidades para amplo acesso ao diploma universitário, em “condições facilitadas” para a realidade da população de camadas populares, passa a ser regulada e avaliada pelo Estado, respondendo a dupla demanda: dos organismos internacionais, adequando as políticas sociais aos ajustes fiscais; e da população, que anseia ampliar a renda, com possíveis novas oportunidades de trabalho. De acordo com Sguissardi (2015), na esteira da mundialização do capital e da lógica de um Estado ultraliberal, estabeleceu-se a partir de 1997⁴⁵ um arcabouço jurídico no campo da educação superior que desencadeia um movimento sem precedentes, de mudança estatutária e de regime administrativo do conjunto das IES privadas no Brasil. No entanto, foi após 2007⁴⁶, *“com a abertura de capital e IPO na Bovespa das quatro primeiras empresas educacionais que se dará um passo decisivo em relação tanto à mercantilização da educação superior quanto à oligopolização do setor”* (SGUISSARDI, 2015, p 875).

⁴³ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi produzido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, conduzido pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, no governo do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, no dia 21 de setembro de 1995.

⁴⁴Tendo como parâmetro os resultados dos indicadores de avaliação do SINAES/MEC. Observamos que em 2010 as notas das IES que ofertavam EaD no ENADE foram elevadas. No entanto, este desempenho caiu nos exames de 2013 e 2016.

⁴⁵ Decretos 2.206 e 2.307, 1997 passam a legalizar o negócio mercantil na educação.

⁴⁶ Nas primeiras aproximações com nosso objeto de estudo através de pesquisa documental, já verificamos a intensificação da oferta de cursos em EAD. Pode-se constatar no Quadro 2 elaborado pela autora.

Observa-se que os setores público e privado iniciam a adesão ao ensino à distância de forma distinta, ganhando destaque o robusto crescimento do setor privado na implementação das novas modalidades de ensino superior. Entra em curso um processo que amplia a diplomação no país, cuja concepção de educação, difundida pelos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, reduz-se à educação terciária⁴⁷. Esta concepção, conduzida pelo Acordo de Bolonha⁴⁸, busca ampliar a política de diversificação das Instituições de Ensino Superior (IES), sob a aparência da “democratização” do acesso, ganhando relevância nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva (LIMA, 2013, p.12), e permanecendo no governo Dilma.

Na primeira década dos anos 2000, um conjunto de instituições privadas inicia a ampliação e diversificação de serviços no campo da educação, com oferta de cursos e vagas nas Unidades de Formação Superior (UFAs) em todo o país⁴⁹. Num primeiro momento, as graduações superiores presenciais ganham destaque, em um cenário econômico pautado por diretrizes neoliberais, ressaltadas as diferenças entre os governos FHC, Lula e Dilma. O fomento ao acesso à educação superior aponta para uma necessidade de “democratizar” a graduação, com o objetivo de “qualificar a mão de obra especializada” exigida pelo mercado de trabalho, repercutindo a concepção da lógica burguesa sob a imagem de uma “política inclusiva”. Conforme destacamos neste ensaio, para compreender essa política que se coloca como inclusiva, é necessário e relevante considerar as determinações e concepções dos processos mais amplos de sua estrutura e organização. Os pressupostos da democratização, inclusão e qualificação da formação em Serviço Social se pautam por dimensões que extrapolam as exigências do mercado de trabalho. Assim, conforme nos apresenta Tonet (2016, p.23):

“É evidente que a educação voltada para a construção de uma sociedade que tenha por horizonte a emancipação da humanidade terá que ser norteadada por princípios e deverá encontrar formas profundamente diferentes daquela voltada para a reprodução da sociabilidade regida pelo capital.”

IV – AS PARTICULARIDADES DA FORMAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

O curso de Serviço Social brasileiro, desde o final da década de 1970⁵⁰, vem construindo um projeto profissional comprometido com a classe trabalhadora, cujo arcabouço teórico crítico sustenta a “compreensão da realidade social, em toda a sua complexidade e contradição, tal como ela é, e não como se apresenta em suas manifestações mais simples e imediatas” (CFESS, 2012, p.13). Portanto, o processo formativo e o exercício profissional desta categoria “requer um suporte teórico que assegure a fundamentação da concepção ética e dos valores ético-políticos, dando sustentação ao conjunto de suas prescrições” (BARROCO, 2012, p.53).

⁴⁷ De acordo com Lima (2013), a *educação terciária* vem sendo difundida historicamente pelos organismos internacionais do capital, especialmente o Banco Mundial/BM, que qualquer curso pós-médio, curso de curta duração e curso à distância pode ser considerado educação terciária.

⁴⁸ Firmado entre os países europeus com o objetivo de conduzir a reforma do ensino, focando o estímulo ao aluno para que estude e pesquise autonomamente.

⁴⁹ O Resumo técnico do Censo de Educação Superior de 2012 destaca que dos 12,6% das IES que finalizaram o preenchimento das informações para o MEC são públicas e 87,4% são privadas. Quase a metade (48,6%) das IES do País está localizada na região Sudeste. A região com o menor número de IES é a Norte, com 154 IES, seguida pela região Centro-Oeste com 236 instituições. Em conjunto, as duas regiões representam 16,1% do total de IES do Brasil. Analisando especificamente a rede pública, 47,0% das IES estão localizadas na região Sudeste; 21,4% na região Nordeste; 16,1% na região Sul; 9,2% na região Norte; e 6,3% na região Centro Oeste. Esses percentuais têm uma relação direta com o contingente populacional dessas regiões.

⁵⁰ Vale recordar, conforme apresenta Boschetti (2012, p. 13), o que foi o resultado do III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, em 1979, denominado Congresso da Virada: reestruturação da ABEPSS, manifestando-se no currículo de 1982 e a reorganização do conjunto CFESS-CRESS, que passa a assumir um papel determinante para o Serviço Social brasileiro e fora dele: nas lutas pela redemocratização, no reconhecimento do trabalho como fundante da vida, na defesa dos direitos como mediação pela emancipação humana e não como o fim último da sociedade burguesa, na construção coletiva dos princípios que foram materializados no Código de ética de 1986 e 1993 e na atual Lei que regulamenta a profissão (Lei 8.662/93).

Exige-se, deste modo, que a formação em Serviço Social esteja fundamentada pelo pensamento crítico profissional estabelecido no Projeto ético-político construído pela categoria ao longo dos anos, e explicitamente atrelado a um projeto societário⁵¹. Assim, as Diretrizes Gerais para Cursos de Serviço Social (ABEPSS, 1996), definem princípios básicos e inerentes a uma formação crítica e competente, como: rigoroso trato teórico, histórico e metodológico da realidade social e do Serviço Social; superação da fragmentação de conteúdos na organização dos currículos; a adoção de uma teoria social crítica que possibilite a apreensão da totalidade social e suas dimensões de universalidade, particularidade e singularidade; estabelecimento das dimensões investigativa e interventiva como condição central de formação e da relação teoria e realidade; o caráter interdisciplinar nas várias dimensões do projeto de formação; a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e indissociabilidade entre o estágio e a supervisão acadêmica e de campo (ABEPSS, 2011). Também estão previstos nas Diretrizes Gerais da ABEPSS, os pressupostos norteadores da formação profissional, bem como os seus Núcleos de Fundamentos: teórico-metodológico da Vida Social; Formação Sócio-histórica da Sociedade; Trabalho Profissional.

Conforme o documento da ABEPSS (1996), os pressupostos norteadores da formação se apresentam da seguinte forma: O Serviço Social se particulariza nas relações sociais de produção e reprodução da vida social como uma profissão interventiva no âmbito da questão social, expressas pelas contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista. A relação do Serviço Social com a questão Social - fundamento básico de sua existência - é mediatizada por um conjunto de processos sócio-históricos e teórico-metodológicos de seu processo de trabalho. O agravamento da questão social em face das particularidades do processo de reestruturação produtiva no Brasil, nos marcos da ideologia neoliberal, determina uma inflexão no campo profissional do Serviço Social. Esta inflexão é resultante de novas requisições postas pelo reordenamento do capital e do trabalho, pela Reforma do Estado e pelo movimento de organização das classes trabalhadoras, com amplas repercussões no mercado profissional de trabalho. O processo de trabalho do Serviço Social é determinado pelas configurações estruturais e conjunturais da questão social e pelas formas históricas de seu enfrentamento, permeadas pela ação dos trabalhadores, do capital e do Estado, através das políticas e lutas sociais. Diante destes pressupostos é inconteste a necessidade de uma formação que capacite os futuros profissionais para a apreensão crítica: do processo histórico como totalidade; do significado social da profissão desvelando as possibilidades de ação contida na realidade; das demandas postas pelo mercado de trabalho, visando formular respostas potenciando o enfrentamento das expressões da Questão Social. Além disso, exige uma capacidade investigativa sobre a formação histórica e os processos sociais contemporâneos a partir da ordem do capital; bem como o cumprimento das atribuições e competências previstas na Lei que regulamenta a profissão⁵².

Diante disto, no processo formativo dos sujeitos sociais que, em sua maioria, vão atuar no campo das políticas públicas, cabe questionar, dentre outros, como vêm se estabelecendo os núcleos básicos de formação; qual a relação didático-pedagógica que fundamenta a formação ético-política dos profissionais; como se delinea a supervisão direta dos estágios prevista nas regulamentações do CFESS; como se desenvolve a dimensão socioeducativa da profissão e sua compreensão e apropriação dos processos coletivos em defesa dos direitos sociais. Todas estas questões são cruciais para viabilizar uma formação crítica, criativa e politizada, que se ancora no Projeto Ético-Político hegemônico da profissão. Para responder a todos estes questionamentos, é imperativo aprofundar as análises a partir da perspectiva do pensamento crítico-dialético, buscando a distinção entre a aparência e a essência (Netto, 2011).

Ao abordar a temática da formação em Serviço Social na modalidade de ensino a distância (EaD), Larissa Dahmer Pereira (2013) nos informa que os primeiros cursos desta área foram implementados em 2006, e ganharam uma proporção substancial de matrículas. Já em 2009, as matrículas nos cursos de Serviço Social na modalidade EaD (52,3%), superavam as matrículas presenciais (47,7%), colocando-se como o terceiro maior curso em EaD ofertado no país. Em 2016, as matrículas nos cursos em EaD já correspondiam a 73% em detrimento de 26,9% nos cursos presenciais de Serviço Social.

Como demonstrado anteriormente, a partir da década de 2000, os governos (com destaque para FHC, e continuando em proporções distintas nos governos Lula e Dilma), impulsionaram uma significativa

⁵¹ "Trata-se daqueles projetos que apresentam uma imagem de sociedade a ser construída, que reclamam determinados valores para justificá-la e que privilegiam certos meios (materiais e culturais) para concretizá-la" (NETTO, 1999).

⁵² Lei 8662/1993.

ampliação e expansão do ensino superior no país, com explícitos interesses mercantis. Assim, a educação vem atendendo a indicadores quantitativos, que neste contexto, são mais relevantes que uma formação competente e crítica. Considerando as particularidades da formação em Serviço Social, utilizamos as palavras de Maria Marieta Koike (2009, p. 202),

[...] “em um contexto que o capitalismo busca saídas para seus próprios limites, refletir sobre o processo educativo-formativo dos assistentes sociais requer cuidadosa avaliação crítica desse estágio do capitalismo, do significado da profissão na divisão sociotécnica do trabalho, de seus vínculos com o real e da opção política que os sujeitos da profissão imprimem aos projetos profissional e societário”.

As novas modalidades EaD são implantadas com diversas características que afetam os diversos sujeitos do processo formativo: gestores, professores, tutores e acadêmicos. A organização dos processos de trabalho e percursos formativos que acolham as exigências das diretrizes curriculares⁵³ e os princípios de formação da profissão requerem uma configuração dos projetos pedagógicos e curriculares que ultrapassem as exigências de lucratividade do mercado educacional. A formação em Serviço Social através do EaD pode assumir uma lógica virtual e individualista, por deixar de proporcionar encontros presenciais em que os posicionamentos teóricos, éticos e políticos sejam debatidos coletivamente, problematizados e politizados. O trabalho profissional docente estaria marcado por um novo processo de organização e produção das aulas, com utilização massiva dos recursos tecnológicos, e número significativamente mais elevado de alunos, quando comparados a uma sala de aula presencial. Consequentemente, o número de atividades e provas a serem analisadas e corrigidas é também muito mais expressivo. As interações pessoais e a formação crítica possivelmente ficariam comprometidas e condicionadas a uma menor relevância no processo formativo de sujeitos. Para Marx (in Montaño e Duriguetto, 2010, p.110), “o conhecimento crítico da realidade, que se pretenda orientado para a transformação social, deve ser radical, ir às raízes, desvelando os fundamentos e as leis do Modo de Produção Capitalista”. A nova realidade orientada pelo modelo neoliberal de educação, antes de garantir consciência crítica e reflexiva da classe trabalhadora, impõe limitações devastadoras para a construção de uma nova ordem societária.

As análises realizadas até aqui são apenas o início de uma pesquisa que deve ser tratada de forma responsável pela categoria profissional, exigindo a profundidade necessária para a compreensão das nuances e características desta modalidade de ensino.

V- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problematização que realizamos aqui busca compreender a relação estabelecida entre as determinações ideopolíticas e econômicas que engendram os processos do sistema de educação superior no país e as particularidades da formação em Serviço Social. Para tanto, realizamos um breve resgate histórico dos determinantes do modo de produção capitalista na incidência sobre a organização do Estado e a implementação das políticas públicas sociais. Neste sentido, observamos que o contexto das últimas décadas esteve marcado por um conjunto de “contrarreformas” do Estado, ancoradas na lógica neoliberal, cuja Política de Educação Superior tem sido duramente afetada em princípios fundantes, quando vinculada a uma perspectiva de formação política e humana emancipadora.

Para compreender as particularidades da formação profissional analisamos as Diretrizes Curriculares que orientam a direção política, teórica, técnica e metodológica da profissão. Abordamos os pressupostos norteadores da formação em Serviço Social, com a finalidade de apreender as exigências que perpassam as atribuições e competências do exercício profissional. Assim, buscamos identificar as contradições sociais e as correlações de forças presentes na definição da Política de Educação e as especificidades da modalidade de ensino a distância, que traz novos determinantes para a formação em Serviço Social.

A partir da coleta de dados de EaD realizada pelos Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS)⁵⁴ de todo o país, ressalta-se a lógica que perpassa o ensino superior brasileiro, apoiada na expansão do setor privado mercantil, que concebe a educação como um negócio lucrativo, e não um direito. O Estado

⁵³ Grosso modo, reforço as determinações quanto as Diretrizes Gerais: apreensão crítica da realidade, do significado social da profissão, das demandas postas pelo mercado; bem como a capacidade investigativa; cumprimento das atribuições e competências previstas em Lei 8662/93.

⁵⁴ Sobre a incompatibilidade entre graduação à distância e Serviço Social, 2014.

brasileiro vem estabelecendo legislações e parâmetros com a finalidade de expandir o ensino a distância, contribuindo para a difusão ideológica de que não há diferenças entre o ensino superior público e o privado. O setor privado passa a ter a incumbência de garantir o amplo acesso ao diploma universitário, em “condições facilitadas” para a realidade da população de camadas populares, regulado e avalizado pelo Estado, e respondendo à dupla demanda dos organismos internacionais, adequando as políticas sociais aos ajustes fiscais; e da população, que anseia ampliar a renda, com novas oportunidades de trabalho.

Segundo Yamamoto (2009, p. 42)

“A massificação e a perda da qualidade da formação universitária estimulam o reforço de mecanismos ideológicos que facilitam a submissão dos profissionais às normas do mercado, redundando em um processo de despolitização da categoria, favorecido pelo isolamento vivenciado no ensino à distância e na falta de experiências estudantis coletivas na vida universitária.”

Nestes termos, é inevitável a problematização quanto a possível precarização da formação em Serviço Social na modalidade EaD, que subordinaria o/a profissional e a profissão às condições mais deletérias do mercado, sujeitando os/as docentes, gestores e assistentes sociais ao trabalho alienado, massificante, mal remunerado e despolitizado. Agigantam-se as probabilidades de expansão do neoconservadorismo nos processos de trabalho, marcados pelo imediatismo e tarefismo nos espaços sócio-ocupacionais. Fica comprometido o exercício da relativa autonomia do/a assistente social na condução de um projeto profissional direcionado à construção de uma nova ordem societária, sem dominação de classe, etnia e gênero. A imagem da categoria passa a ser explicitada de forma incompatível com a identidade profissional, construída historicamente por processos de lutas em defesa da classe trabalhadora, dos direitos sociais e humanos. Na suposta fragilidade teórico-metodológica, o “discurso competente”, tratado como uma estratégia de ocultamento e dissimulação do real⁵⁵, ganha adesão e contornos que precisam de reflexão continuada.

REFERÊNCIAS

- [1] Barroco, Maria Lucia Silva; Terra, Sylvia Helena. Código de Ética do/a assistente social comentado. CFESS. São Paulo: Cortez, 2012.
- [2] Behring, Elaine; Boschetti, Ivanete. Política Social: Fundamentos e história, - 2ed. –São Paulo: Cortez, 2007.
- [3] Bolorino, Eliana. Educação e Serviço Social: elo para a construção da cidadania. São Paulo: Ed. UNESP, 2012.
- [4] Cfess. Sobre a incompatibilidade entre graduação à distância e Serviço Social. Brasília, vol 2, 2014.
- [5] _____. Seminário nacional: 30 anos do Congresso da Virada. Brasília: CFESS, 2012.
- [6] CRESS. Contribuições para o exercício profissional de assistente social. Belo Horizonte, 2013.
- [7] Frederico, Celso. Classe e lutas sociais. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 255-266.
- [8] Harvey, David. A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1993.
- [9] Yamamoto, M.V. (2014). A Formação Acadêmico-profissional. Ser. Soc. Soc., São Paulo, n. 120, p.639, out/dez. 2014. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 120, p. 609-639, out./dez. 2014. Disponível em: 12 de jan. 2015.
- [10] _____. O Serviço Social na cena contemporânea. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. P15-50. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- [11] _____. Renovação e conservadorismo no Serviço Social. Ensaio crítico. 12.ed. São Paulo: Cortez, 2013.
- [12] Koike, Maria Marieta. Formação profissional em Serviço Social: exigências atuais. In: Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais. Formação profissional em Serviço Social: exigências atuais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 201-222.
- [13] Lima, Kátia Regina de Souza. Reforma da educação superior nos anos de contra-revolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luis Inacio Lula da Silva. RJ, 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense. Escola de Educação.

⁵⁵ O livro *Renovação e conservadorismo no Serviço Social*, Yamamoto (2013), é essencial a esta discussão.

- [14] _____. Expansão da educação superior brasileira na década do novo século. In: Serviço Social e Educação. 2.ed. – RJ: Lumen Juris, 2013.
- [15] Mészáros, István. A educação para além do capital [tradução: Isa Tavares]. 2.ed. – São Paulo: Boitempo, 2008.
- [16] _____. A crise estrutural do capital; [tradução: Francisco Raul Cornejo]. 2.ed. ver ampliada. São Paulo: Boitempo, 2011.
- [17] Montaña, Carlos e DURIGUETTO, Maria Lúcia. Estado, Classe e Movimento Social. 1. Ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Bibliografia Básica do Serviço Social, v.5).
- [18] Netto, Jose Paulo. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 1: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999, p. 92-110.
- [19] _____. Introdução ao estudo do método de Marx. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- [20] Netto, Jose Paulo & Braz, Marcelo. Economia Política: uma introdução crítica. 3ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- [21] Pereira, Larissa Dahmer. Expansão dos cursos de Serviço Social na modalidade de EAD no Brasil: análise da tendência à desqualificação profissional. In: Serviço Social e Educação. 2.ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- [22] Silva, Lucilia Carvalho da. O trabalho do assistente social no contexto da educação superior: questões para o debate. In: Serviço Social e Educação. 2.ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- [23] SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil. Revista Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 133, p. 867-889, out.-dez., 2015.
- [24] Simionato, Ivete. As expressões ideoculturais da crise capitalista da atualidade. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 1: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. P 78- 89. Brasília: CEAD, 1999.
- [25] Tonet, I. Educação e concepções de sociedade. In: Educação contra o capital. 3ed. São Paulo, 2016.

Capítulo 21

*“O JOVEM NO BRASIL NUNCA É LEVADO A SÉRIO”:
JUVENTUDES, CULTURAS, TERRITÓRIOS E OS DILEMAS
NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Anabella Pavão da Silva

Aline Fernanda de Oliveira Fogaça

Resumo: O presente texto, fruto de resultados de pesquisas dos autores tem por objetivo: propor reflexões acerca das marcas da barbárie vividas pela juventude negra no Brasil nos territórios de sociabilidade, considerando a derruição dos direitos sociais pela ordem do capital. Este estudo foi elaborado à luz do materialismo histórico-dialético e compreendeu que diante a barbárie exposta pelos julgos da classe burguesa, a juventude da classe trabalhadora ao mesmo compasso que está sob a mira dos extermínios, persiste nas formas de luta e resistência diante as violações de direitos sofridas historicamente.

Palavras-chave: Juventudes; Territórios; Sociabilidades; Classes Sociais; Criminalização da Pobreza

*Artigo apresentado e publicado no ii congresso internacional de política social e serviço social: desafios contemporâneos, iii seminário nacional de território e gestão de políticas sociais, ii congresso de direito à cidade e justiça ambiental, realizado pela universidade estadual de londrina em 2017. O texto foi revisado para esta publicação.

1. INTRODUÇÃO

O atual cenário social, econômico e político tem sido expressos sob as mais perversas marcas da barbárie através da condução do Estado Penal, sendo este, utilizado como elemento de controle e repressão a aqueles que não se enquadram padrões morais conservadores de sociabilidade. A despeito da temática, este trabalho tece breve análise a partir da centralidade no segmento da juventude negra e a incidência dos territórios na violação de direitos deste público.

Como sabemos a população negra e periférica ainda hoje é alvo (não somente) da divisão racial do trabalho, mas também, de inúmeras violações de direitos, entre elas: a segregação socioespacial, a qual propicia o nivelamento do preconceito de classe e racial, ao qual, perversamente cria-se os estigmas de que o povo negro e pobre não “merecem” ocupar espaços sob o domínio da burguesia branca e racista. Nivelam-se também a concepção da categoria criminalização da pobreza, tendo em vista, que a juventude pobre e negra clama por visibilidade em diversos espaços, seja pela ocupação de outros territórios, cultura musical ou mesmo pelo consumo.

Diante do exposto, o presente artigo, apresenta sob a perspectiva crítica marxiana os rebatimentos da segregação territorial e da violência frente à juventude pobre e negra na efetivação dos seus direitos sociais, apontando como o preconceito racial e classista contribui para a destruição da dignidade de um segmento populacional historicamente invisível no campo da proteção social e dos direitos inerentes aos cidadãos.

2. AS PERVERSAS MARCAS DA BARBÁRIE: TERRITÓRIOS, PRIVAÇÃO DE DIREITOS, CRIMINALIZAÇÃO E O GENOCÍDIO DA JUVENTUDE NEGRA

A morte de jovens negros no Brasil é uma realidade que cotidianamente tem sido estampada nas capas de jornais, revistas, redes sociais e nos demais noticiários dentro e fora do país. Como sabemos, o contexto sócio-histórico do país é fundamentalmente marcado pelo modelo escravista ainda tão presente na sociedade brasileira.

Partindo deste pressuposto, entende-se que alguns elementos são fundamentais para dimensionar o debate; entre eles, estão a segregação racial nas cidades brasileiras e a incidência do território no processo de criminalização e privação de direitos da juventude negra residente nas periferias. Uma das origens dessa questão vem da estrutura fundiária estabelecida desde a Lei de Terras de 1850, a qual instituiu o modelo de propriedade privada e excluiu a população negra e pobre do acesso à posse de terras.

Santos (1982) afirma que *“a história não se escreve fora do espaço e não há sociedade a-espacial”*, dessa forma, cabe então vincular a temática da violência e violação de direitos sociais a que a juventude negra está submetida, e as incidências do território nessa questão.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano - *racismo, pobreza e violência de 2005* - aponta a população negra como a principal vítima da violência ou da própria segurança pública no Brasil. Para os relatores ser preto, jovem, do sexo masculino e solteiro significa ser alvo preferencial das expressões da violência. Para Fraga (2002) a juventude expõe a faceta da miséria do sistema capitalista, e sua vinculação, ora como agressor, ora como agredido denuncia a que nível de alienação e estranhamento chegou as relações sociais que associa os jovens à figura da violência.

Outro fator destacado e que afeta a juventude, principalmente os homens, é a insegurança. Esta, conjugada ao racismo, pobreza, discriminação institucional, falência do sistema de segurança pública, e o território em que vive torna a vida do jovem negro muito difícil, roubando-lhes a esperança e a perspectiva para o futuro. Isto foi expresso nos estudos de Lélia Gonzaléz (1979), que discutindo a realidade da juventude negra diz:

Existem atualmente no Brasil cerca de 16 milhões de adolescentes e jovens totalmente entregues a própria sorte, sem a menor expectativa de vida; ou melhor, sua única perspectiva se constitui no banditismo e na morte. Desnecessário dizer que são negros na sua maioria (p. 2).

É nas grandes aglomerações urbanas, que se acumulam as graves expressões da Questão Social, dentre as quais está à violência. Segundo Dubet (1995), o espaço urbano aparece como sintoma, símbolo, representação “da civilização e da barbárie modernas”. Sendo importante entender esses processos e suas consequências nas pessoas que povoam essas áreas. Em particular para os jovens e negros.

A cidade aparece como campeã no assassinato de jovens, cuja maioria dos mortos é composta por pobres. No Brasil, os mais pobres são negros. Logo, são os jovens negros os que mais morrem. O jovem negro diante dessa realidade é o que fica mais exposto à violência e suas diversas manifestações, seja ela racial ou urbana, considerando que o espaço de moradia também é um determinante de discriminações.

O tecido urbano é palco de lutas, e a busca por seu acesso se dá de maneira complexa, contraditória e antagonista. É na cidade que as refrações e manifestações da questão social se concretizam no cotidiano de todos aqueles que ali vivem. Nesse contexto é preciso compreender que todo cidadão a ela pertence, somos a cidade e a construímos dia a dia, é nesse meio que caminham nossos desejos, emoções, subjetividades e a construção da identidade de seus habitantes, neste caso em específico, da população pobre e negra residentes nas chamadas “periferias”, bem como, as implicações diante do modelo do Estado Penal Brasileiro.

Entender o direito à cidade requer refletir sobre qual cidade estamos falando, sobre que estrutura as mesmas estão situadas, e se a cidade e o território representam não apenas o direito à moradia, mas um espaço de relações sociais e de reprodução digna de vida, como afirma a Carta Mundial do direito à cidade (2006) em seu artigo 1º: “[...] todas as pessoas devem ter direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a identidade cultural”.

3. JUVENTUDES, TERRITORIALIDADES E RELAÇÕES SOCIAIS: AS EXPRESSÕES DA CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA

O processo histórico do desenvolvimento do modo de produção capitalista reconfigurou as dinâmicas sociais nos espaços de sociabilidade. A modernização do trabalho acentuou ao longo do tempo o crescimento das cidades e sua constante urbanização. Todavia, a urbanização das cidades não se desenvolveu de modo a garantir igualdade e justiça no seu acesso.

Desta forma, os territórios da pobreza, aqui referenciados, caracterizam os espaços de sociabilidade em terrenos segregados dos grandes centros e bairros, onde a movimentação do capitalismo discorre com maior expressão. É este sistema, representado pela classe dominante que desempenhou grande papel na urbanização das cidades e na sua consequente segregação da classe trabalhadora e da classe que compõe o exército industrial de reserva. Em outras palavras, a urbanização segmentou ricos e pobres, distanciando uns dos outros, garantindo o direito à cidade à burguesia. Para Harvey (2014), a classe dominante, representando a ordem do capital, domina as configurações das cidades, controlam a máquina estatal conforme o seu interesse e rege a vida das demais classes na sociedade, interferindo nas suas características sociais, culturais, políticas, econômicas, estilo de vida, limitando o acesso destes nas cidades.

A reprodução do capital passa por processos de urbanização de inúmeras maneiras. Contudo, a urbanização do capital pressupõe a capacidade de o poder de classe capitalista dominar o processo urbano. Isso implica a dominação da classe capitalista não apenas sobre os aparelhos de Estado (em particular, as instâncias de poder estatal que administram e governam as condições sociais e infraestruturais nas estruturas territoriais), como também sobre populações inteiras – seus estilos de vida, sua capacidade de trabalho, seus valores culturais e políticos, suas visões de mundo. [...] A cidade e o processo urbano que a produz são, portanto, importantes esferas de luta política, social e de classe. (HARVEY, 2014, p. 133).

A urbanização desempenhou um papel crucial na absorção de excedentes de capital, e que o tem feito em escala geográfica cada vez maior, mas o preço de processos florescentes de destruição criativa que implicam a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade (HARVEY, 2014, p. 59).

Neste bojo, a produção da vida material, cujo objetivo é a transformação da natureza em bens de consumo através da atividade humana, implica, no estabelecimento de relações que vão além da produção. Marx (1979) verbaliza que as pessoas, ao desenvolverem atividades em conjunto, estabelecem relações sociais que vão interferir nos processos de trabalho.

A base material quando se transforma e evolui, altera também a condução das relações entre as pessoas, as condições de vida, considerando sempre o tempo histórico no qual estas relações se estabeleceram e se transformaram.

As relações sociais são inteiramente interligadas às forças produtivas. Adquirindo novas forças produtivas, os homens modificam o seu modo de produção, a maneira de ganhar a vida, modificam todas as relações sociais. O moinho a braço vos dará a sociedade com o suserano; o moinho a vapor, a sociedade com o capitalismo industrial. (MARX, 1985).

A passagem do tempo e as mudanças societárias dos últimos séculos trouxeram novas formas de vinculação entre as pessoas nos espaços de trabalho. Observamos as relações de poder nos espaços, as explorações, opressões, a modernização dos espaços de socialização e sociabilidade com a criação de novos ambientes para interações e a constante e cada vez mais agressiva acentuação das desigualdades sociais e a segregação da classe trabalhadora em territórios marginalizados e alheios às cidades.

Mais do que apenas um espaço natural, cartograficamente analisado pela geografia física, o território compreende em um espaço complexo, de constantes mudanças estruturais, culturais e sociais, espaço de produção e reprodução de relações sociais historicamente constituídas, arena de disputas, de jogos políticos, interesses, de desenvolvimento e de dificuldades.

O território é por si uma área geograficamente extensa ou restrita, onde o capital e a lógica do mercado (KOGA; ALVES, 2010) produzem e reproduzem desigualdades, bem como a formação de espaços ricos, pobres e miseráveis, sendo os dois últimos excluídos da sociedade global. O espaço é um verdadeiro campo de forças cuja formação é desigual. Eis a razão pela qual a evolução espacial não se apresenta de igual forma em todos os lugares (SANTOS, 1978, p.122).

Milton Santos afirma que o território quando utilizado pela população cria o espaço, dualmente subordinado/subordinante, que mesmo refém de leis maiores dispõe também de autonomia. Afirma ainda que o espaço é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais, [...] o espaço evolui pelo movimento da sociedade total (SANTOS, 1978, p. 171).

Koga e Alves (2010) dizem que o território tem plena relação com a dinâmica cotidiana da população, pois o contexto e suas características permitem a construção de histórias que seguirão diversos caminhos, sendo impossível afirmar que existe sociedade “a-espacial”.

Dessa forma, o espaço deve ser considerado em sua totalidade, compreendendo as diversas formas de demarcar os territórios, sejam por bairros, distritos, municípios, microrregião, macrorregião, estado, país ou continente. O que se sabe é que as transformações, por mais globais que sejam afetam diretamente os demais espaços.

As vulnerabilidades decorrentes de situações de risco social e pessoal marcam o que conhecemos por expressões da questão social. O desenvolvimento urbano, inovações tecnológicas, precariedade na mão de obra do trabalhador, aumento da pobreza, criminalidade e segregação das chamadas massas populares redesenharam nos espaços urbanos regiões de moradia onde aparentemente existe a dificuldade do acesso a bens, serviços e direitos que propiciem o empoderamento de famílias e indivíduos frente suas realidades. Diante desta caracterização, os territórios de pobreza, comumente formatados em bairros distantes dos centros das cidades ou pelas favelas, são popularmente conhecidos como *quebradas* ou *pedaços*.

Sobre o bairro e pedaço, Pereira (2010), afirma que: “[...] quem é do *pedaço* conhece as regras do local e sente-se protegido por uma ‘particular rede de relações que combina laços de parentesco, vizinhança, procedência.’” (MAGNANI, 1998: 115 apud PEREIRA, 2010, p. 55, grifo do autor).

Apresenta-se o bairro da periferia como um espaço de socialidade e de relações importantes e, ao mesmo tempo, como um lugar de hostilidades e perigos, principalmente para quem não pertence a ele ou não conhece suas regras (PEREIRA, 2010, p. 55).

Sobre a quebrada, o autor diz que:

A noção de *quebrada* tanto pode remeter a um conjunto de relações supostamente comunitárias e percebidas como positivas, como pode ser vista também a partir de certos marcos, inicialmente negativos, que se referem a um bairro pobre da periferia, com altos índices de violência e carências estruturais. Além disso, a *quebrada* configuraria um lugar marcado por certas normas de conduta a serem respeitadas, como não agir com arrogância ou de maneira desleal. (PEREIRA, 2010, p. 55, grifo do autor).

A acentuação da pobreza e as desigualdades sociais e territoriais apresentam um nivelamento histórico, pois, segundo Milton Santos (2001) cada período da história do Brasil retrata um desenvolvimento em cada realidade que se manifesta de acordo com o seu contexto.

Complementando a visão de Milton Santos (2001) e concordando com Yazbek (2009), a pobreza pode ser configurada pela banalização dos problemas sociais e a naturalização em que a pobreza, a miséria e a violência urbana são demonstradas por parcelas da sociedade, dificultando assim o enfrentamento da questão social.

“O fato de a presença dos “pobres” em nossa sociedade ser vista como natural e banal (FALCÃO, 1989) despolitiza o enfrentamento da questão e coloca os que vivem a experiência da pobreza num lugar social que se define pela exclusão.” (YAZBEK, 2009, p. 73).

Maria Carmelita Yazbek (2009, p. 73) aborda a pobreza, as condições de moradia e os sujeitos das classes pobres através da categoria gramsciana subalternidade. A autora aprofunda seus estudos demonstrando que a pobreza vai além das condições de moradia, rentabilidade e emprego. A pobreza e suas características convertem-se em “experiências da desqualificação”, de crenças, hábitos, comportamentos e formas de expressão. São manifestações negativas de uma classe que é visualizada com preconceito, onde ser pobre é ser mal educado, primitivo, deselegante.

Marques (2010, p. 31-32) ainda afirma que:

A existência da nova pobreza urbana decorre não mais da ausência de desenvolvimento, mas justamente do dinamismo econômico do capitalismo contemporâneo em suas versões mais avançadas. Além disso, está associada a um novo fenômeno nas grandes cidades de todo o mundo – o hipergueto – que por sua vez está relacionado ao aumento das desigualdades e à dualização do mercado de trabalho, pela retração do estado de bem-estar, a crescente concentração da pobreza e a associação dos seus espaços a estigmas territoriais ligados à violência, enquadrada pelo Estado sob a lógica da penalização.

Expressões como a violência, a miséria, racismo, criminalização da pobreza, dentre tantas outras acentuam, segundo Marques (2010), o território de pobreza como espaço de isolamento completo ou, nos dizeres de Wacquant (2001) como o espaço de exílio social. Famílias e indivíduos se concentram nestes espaços, possuindo dificuldades de se socializarem além destes territórios, devido às precárias condições de mobilidade e pelo incômodo que a pobreza causa quando frequentam espaços elitizados. “Não é apenas a segregação que especifica o acesso desigual, mas também (e ao mesmo tempo) a desigualdade de acesso que especifica e reproduz a segregação.” (MARQUES, 2010, p. 35).

Cabe considerar o território como um espaço de múltiplas características socioeconômicas, socioculturais e socioambientais, sendo complexo em suas diversidades sejam elas sexuais, religiosas, étnicas, raciais, econômicas, etárias que trazem à tona a importância do debate frente às políticas sociais que atendam de fato e de forma digna, humana e política os interesses da diversidade populacional em todas as suas características, principalmente no tocante ao exercício pleno da cidadania.

A cidadania tem relação direta com a territorialidade, pois no espaço de vivência e convivência, a pessoa exercerá ativo papel de cidadão (KOGA, 2011) concordando ou confrontando com o sistema, que rege seu cotidiano compreendendo que ser cidadão no mundo globalizado, requer viver sob a lógica global, sendo simultaneamente, um cidadão do país e do mundo (SANTOS, 2001). Esta cidadania global e local diversifica ainda mais o território que multiplica suas características.

Os territórios focados neste trabalho são aqueles demarcados pela desigualdade e exclusão social, repletos de vulnerabilidades de variadas naturezas. O problema central é que se fala atualmente em pobreza apenas pela baixa rentabilidade da população. Sabe-se e concordando com Inácio e Mandelbaum (2011) que a compreensão da pobreza não se restringe à falta de renda, e sim à falta de acesso a serviços, ao mercado de trabalho, violências, drogadição, infraestrutura arquitetônica das moradias e do espaço e saneamento básico.

A sociedade de classes vive cada vez mais segregada uma da outra. O respeito entre classes só existe enquanto um avança o território alheio. Quando a classe trabalhadora busca a garantia do seu acesso a outros espaços, a intolerância, a discriminação e o preconceito vêm com força destrutiva.

Esta força impacta a construção e consolidação das relações sociais entre os jovens, que, sem condições de usufruírem dos territórios, acabam se concentrando num único espaço, ainda precários, sem o mínimo de condições para entretenimento e sociabilidade, ou ainda, se submetem às relações virtuais que as novas

Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) cada vez mais modernas proporcionam para as gerações.

Distantes do direito à cidade, privados da visibilidade e pertencimento social via relações humanas no plano real, jovens da classe trabalhadora recorrem aos ciberespaços para formatarem relacionamentos interpessoais e conquistarem a visibilidade e o pertencimento nos territórios virtuais, configurando assim as relações digitais.

Abramo (2014, p. 79) afirma que há uma singularidade nas sociabilidades juvenis mediadas por tecnologias. Destaca que estas se

[...] conjugam como espaços geográficos e eletrônicos, convivências e televivências, realidade contígua e telerrealidade, o local e o global. Contudo, os debates atuais sobre as relações entre cultura e tecnologia chegam, na maioria das vezes, a conclusões polarizadas.

Ainda se reportando à autora, é possível verbalizar que as relações humanas nos territórios virtuais também podem ser alvo de segregações ou mesmo exclusões sociais, acentuando as desigualdades. Esta assertiva pode ser exemplificada pelas condições de acesso aos recursos tecnológicos, considerando a qualidade do serviço prestado para acesso à internet, custo para aquisição de computadores, notebooks, tablets ou similares, conhecimento para manuseio e domínio destas tecnologias e mínimo de conhecimento educacional para leitura, compreensão e escrita para conduzir as relações via ciberespaço.

Por outro lado, a sociabilidade virtual configura novas identidades entre os jovens, ampliando o círculo de contatos para territórios além dos seus bairros, região, município, estado ou mesmo do país, possibilitando novas formas de relacionamento com outros jovens de outras localidades, hábitos e culturas até então desconhecidas.

A sociabilidade que não foi consolidada ou que se mostra fragilizada e restrita no plano real, se constitui e se fortalece no contexto virtual, onde cada jovem em contato com outras pessoas sejam da mesma faixa etária ou não, se representam de diversas formas, e, em muitos casos, sob uma identidade construída para uma socialização digital, abstraindo-se da realidade posta, vivendo uma segunda identidade em outra esfera.

O atual sistema capitalista e a lógica perversa do consumo como sinônimo de cidadania criam um modo de vida orientada para a competitividade e o individualismo. Os indivíduos passam a valer enquanto proprietários de mercadorias e por isso são considerados legalmente iguais e livres. Os objetos materiais se expressam como qualidades humanas que, ao serem consumidas, passam a dar sentido à existência, e o próprio indivíduo passa a identificar a sua condição humana à condição de proprietário e consumidor (BARROCO, 2014, p. 469). A mercadorização das pessoas, o crescente individualismo, a liquidez do tempo e das relações humanas e a submissão destas para o mercado, provocam expressivos e severos impactos na adolescência e na juventude.

Nas últimas décadas, as juventudes vêm se transformando socialmente, ganhando certo status social, embasado por um forte apelo midiático. Cria-se programas de televisão, produtos e marcas específicas para o “público jovem”, ou seja, o mercado começa a ver e a investir no jovem como consumidor. O jovem, nas últimas décadas do século XX, deixou de ser a “criança grande”, desajeitada e inibida, para se transformar no modo de beleza, liberdade e sensualidade vendida pelo mercado para outras faixas etárias. Assim, o jovem começa a ser visto como um sujeito consumidor dentro da lógica do modo de produção capitalista, no qual o valor do indivíduo é proporcional ao seu poder de compra. O consumo é a palavra de ordem para a juventude. Cria-se uma cultura da moda, que aprisiona as juventudes em um cárcere capitalista, terreno fértil de frustrações. (SCHERER, 2013, p. 28).

Esta exposição inicial nos permite inferir que o tempo presente é o produto de uma história de lutas sociais e crescentes desigualdades que, hoje, considera o crescimento populacional, o enriquecimento de poucos e a miserabilidade de muitos, a modernização dos recursos tecnológicos, o aumento do desemprego, a corrupção política, a prática delitiva e a consequente facilidade de acesso a direitos, bens e serviços como forma de desenvolvimento de pessoas em situação de pobreza, principalmente os adolescentes que buscam reconhecimento e status em seus espaços (territórios) de sociabilidade, cuja formação social, cultural e econômica configurou-se de acordo com os interesses do sistema capitalista, segregando-os da cidadania global.

As desigualdades sociais e territoriais e a consequente criminalização da pobreza tem sua gênese “[...] a partir do advento do capitalismo neoliberal e da criação de teorias eugênicas e racistas europeias.” (ALVES; MENEZES; CATHARINO, 2008, p. 71), reforçando assim, a ideia de que vivemos historicamente os mesmos problemas sociais com a substituição de sua roupagem a partir das transformações que a sociedade passa.

Neste contexto de desigualdades, de perpetuação de estigmas e preconceitos, criminalidade chega para somar à problematização social da juventude, na maioria pobre em meio à sociedade. É sabido através dos estudos realizados para este trabalho que, a sociedade, historicamente criou um mito da periculosidade, associando os jovens e suas condições financeiras e referências territoriais ao crime e à delinquência. Por outro lado, temos um Estado que falha na execução de suas próprias leis não garantindo a devida proteção à população.

Sobre os preconceitos, Heller (1992) afirma que estes são resultados da vida cotidiana. São traços cotidianos oriundos do caráter momentâneo dos efeitos, a natureza efêmera das motivações e, a fixação repetitiva do ritmo, a rigidez do modo de vida. É o pensamento cotidiano, um pensamento fixado na experiência, empírico e, ao mesmo tempo, ultrageneralizador. Para a pensadora, os preconceitos surgem a partir do momento em que assumimos espontaneamente ou por imposições de culturas e hábitos estabelecidos em um dado contexto, considerando seu período histórico, os estereótipos e estigmas já construídos e enraizados no tempo presente.

A reflexão de Heller (1992) se mostra provocativa, considerando o atual panorama que discute e pensa a adolescência da classe trabalhadora associadas sempre aos cenários de violência e criminalidade.

Os estereótipos formatados desde a era da menoridade mantêm-se fortalecidos, sendo desafiador dissociá-los da fase da adolescência, mesmo com todas as pesquisas e legislações que já seguem caminhos mais humanizadores e progressistas. Os estereótipos e as barreiras contidas nos caminhos que levam à consciência crítica bloqueiam as oportunidades de repensar as adolescências no tempo presente, principalmente no tocante aos impactos da perversidade do capital nas suas relações sociais e mesmo na criação dos seus sonhos.

A juventude da classe trabalhadora é desprotegida de seus próprios direitos, adentram a criminalidade por diversos motivos que não cabem neste trabalho analisar, porém é compromisso nosso apontar a crescente estigmatização do adolescente e a constituição da delinquência pela sociedade e pelo sistema socioeducativo que ao não acreditar e não legitimar os processos socioeducativos, exerce uma postura histórica reacionária, conservadora, com abuso de poder, exploração e violência em face dos jovens já vitimizados.

Sobre os direitos que deveriam ser legitimados através das políticas públicas, à luz de Foucault (2012) é possível inferir que os mesmos não estão a favor da soberania da população, servindo de instrumentos de dominação do poder do capital. É nítido o retrocesso dos direitos sociais pelo capitalismo atual, pois as instituições, o aparelho do Estado e as próprias leis e regulamentos, ao invés de protegerem a população, desfiguram as conquistas e precarizam a vida das pessoas, com destaque aos adolescentes e jovens.

Para Silva e Lehfeld (2015), estes jovens são vítimas de si mesmos, da sociedade e do sistema político e econômico que rege a nossa vida em um cotidiano contraditório e controverso. O desafio imposto hoje aos profissionais inseridos no trabalho social com o referido público é a atuação despida de preconceitos, romper com as resistências em manter vivos os ranços ainda presentes no trabalho com adolescentes e a ruptura, mesmo que paulatina, de toda esta carga negativa que acentua a delinquência e rebaixa a proteção integral.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A destarte do exposto e das questões que problematizaram o presente artigo é possível sintetizá-las afirmando que ao longo deste trabalho foi possível identificar as variadas transformações ocorridas na sociedade mediante os avanços do capitalismo contemporâneo. O processo de acumulação capitalista sem precedentes e a interdependência entre os países nas relações mundializadas reconfiguraram a dinâmica do ser social nos seus processos de trabalho e nas suas formas de socialidade. A análise de literatura e a pesquisa de campo puderam demonstrar que a vida em sociedade ganha um novo formato a partir da necessidade do consumo ostensivo.

O cenário político e econômico, regidos pela ordem societária capitalista influem neste processo de formação da sociedade de consumidores, pois a ordem do dia é a acumulação de riquezas e a expropriação

de consumidores não potenciais da sociedade. A crise estrutural do capital também afeta de maneira devastadora o pertencimento social, a consciência de classe e as estratégias de sobrevivência na contemporânea sociedade desigual.

Este processo alimenta a segregação entre as classes sociais e a visão estereotipada e preconceituosa de que a classe trabalhadora deve limitar o consumo apenas para a sua subsistência e não para garantir de fato os direitos fundamentais, sociais e humanos preconizadas nas legislações atualmente vigentes.

Destarte, vivemos em um cenário na qual as políticas públicas estão sucateadas e em processo de desmonte, a segurança agindo pela truculência e não pelo diálogo e responsabilização, uma mídia que oferece um desserviço para a população, mantendo-a alienada no seu cotidiano e dificultando os processos de formação de consciência crítica, o Estado na sua atual gestão, militando às avessas por ações de intensificação do conservadorismo a favor do capital, nivelando a barbárie para a acumulação de riqueza e manutenção de um poder absoluto que fere a democracia e a liberdade dos sujeitos.

É preciso que a juventude sonhe, lute, ame e resista, mesmo diante de todas as dificuldades e entraves postos no tempo presente pelo capitalismo e por seus representantes, para que o movimento pela plena liberdade cresça, ganhando novos simpatizantes e idealizadores, deixando as melhores sementes para as futuras lutas das próximas gerações.

REFERÊNCIAS

- [1] ABRAMO, Helena (Coord.). *Estação juventude: conceitos fundamentais – pontos de partida para uma reflexão sobre políticas públicas*. Brasília DF: Secretaria Nacional da Juventude, 2014.
- [2] ALVES, Camila Aloisio; MENEZES, Nathália dos Santos; CATHARINO, Tania Ribeiro. Jovens em situação de rua: buscando explicações e ampliando o olhar. In: CATHARINO, Tania Ribeiro; GONÇALVES, Maria Alice Rezende (Org.). *Adolescências e juventudes: entre o espaço público e as políticas de cuidados*. Rio de Janeiro: Quartet, 2008.
- [3] BARROCO, Maria Lúcia. Reflexões sobre liberdade e (in)tolerância. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 119, p. 468-481, jul./set. 2014.
- [4] CARTA Mundial pelo direito à cidade. 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2017.
- [5] FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Tradução de Roberto Machado. 25. ed. São Paulo: Graal, 2012.
- [6] GOMES, Maria de Fátima. Cidade e espaço público numa experiência de política de urbanização de favelas. In: RAUTA RAMOS, Maria Helena (org). Rio de Janeiro, DP&A, 2002 *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*.
- [7] HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- [8] HELLER, Agnes. *O cotidiano e a história*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho e Leandro Konder. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- [9] INÁCIO, Márcio Dionísio; MANDELBAUM, Belinda Piltcher Haber. *Território e famílias pobres: o espaço como lugar de subjetividade e como orientador de Políticas Públicas*. São Paulo: Ed. USP, 2011.
- [10] KOGA, Dirce; ALVES, Vanice Aparecida. A interlocução do Território na agenda das Políticas Sociais. *Serviço Social & Saúde*, Campinas, v. 9, n. 9, p. 69-81, jul. 2010.
- [11] _____. *O CRAS e os serviços referenciados no território: o trabalho com famílias na ótica dos direitos*. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 8. 2011. Brasília, DF: CNAS, 2011. Slides.
- [12] MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, 3ª ed. Petrópolis, Vozes, 2008.
- [13] MARQUES, Eduardo. *Redes sociais, segregação e pobreza*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.
- [14] MARX, Karl. Os fundamentos da história. In: IANNI, Octavio. (Org.). *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1979.
- [15] _____. *A miséria da filosofia*. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Global, 1985.
- [16] PEREIRA, Alexandre Barbosa. *“A maior zoeira”: experiências juvenis na periferia de São Paulo*. 2010. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- [17] SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec & Edusp, 1978.
- [18] _____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Records, 2001.

- [19] SCHERER, Giovani Antonio. *Serviço Social e arte: juventudes e direitos humanos em cena*. São Paulo: Cortez, 2013.
- [20] SILVA, Thiago Rodrigo da (nome civil de Anabella Pavão da Silva); LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Os olhares sociais acerca da prática do ato infracional: reflexões éticas para o tempo presente. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 74-86, jan./jun. 2015.
- [21] _____. *Pratas, grifes, grana e novinhas: adolescências, sociabilidades e ato infracional*. Curitiba: CRV, 2016.
- [22] VAINER, et.al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.
- [23] WACQUANT, Loïc. *Os condenados da cidade*. Tradução de José Roberto Martins Filho. 2. ed. Rio de Janeiro: Renan : FASE, 2001.
- [24] YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

Capítulo 22

O CORPO COMO CAPITAL: AS PROFISSIONAIS DO SEXO DO GEMPAC/BELÉM-PARÁ

Brena de Sousa Silva

Rachel Abreu

Taís Santos da Paixão e Silva

Resumo: Este trabalho tem por objetivo apresentar os embates das profissionais do sexo (Prostitutas) desde os primórdios até a contemporaneidade, tendo em vista a apresentação da vida das prostitutas do GEMPAC (Grupo de Mulheres Prostitutas do Estado do Pará). Dessa forma, abordará as dimensões da sexualidade que assegura o comportamento dessas mulheres como adequado, de acordo com os elementos sociais, econômicos e culturais, influenciando na maneira como estas analisam o contexto social no qual estão imersas. Assim, impulsionando-as para a luta a favor de legalização da profissão.

Palavras-chave: Prostituição; Sexualidade; Legalização da profissão.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho se propõe a discutir o corpo como capital, abrangendo assuntos como a sexualidade e suas dimensões, e relacionar com a prostituição que como uma profissão que algumas pessoas escolhem para trabalhar. É feito também um resgate histórico da prostituição, na qual aborda-se a prostituição em vários contextos e épocas, o que mostra que isso é algo antigo na humanidade e que as visões sobre esse assunto são variadas, cada local enxerga tal fenômeno de acordo com a sua lente cultural. E também a preocupação em falar sobre a legalização da profissão, que é uma movimentação atual que mobiliza as profissionais do sexo a lutarem por leis trabalhistas e por igualdade de direitos, décimo terceiro, aposentadoria, e principalmente, o respeito de serem enxergadas como trabalhadoras.

Assim, o tema abordado é de relevância por ser colocado como tabu na sociedade contemporânea, além de apresentar complexidades, pelo fato da ausência de políticas voltadas para essas profissionais.

2 JUSTIFICATIVA

A prostituição é relatada desde os tempos primórdios, por sua vez eram abordadas de maneira sagrada, onde o sexo era visto como uma atividade sagrada e servia como culto as Deusas da Grécia e de Roma, segundo Roberts 1998. O sexo servia também como oferenda as deusas. Era costume daquela época que mulheres das variadas classes sociais fossem ao templo se doar sexualmente em troca de algumas moedas e de oferendas para a deusa. A pesquisa faz um resgate histórico da prostituição como o sagrado, até os dias atuais como trabalho, enfocando para necessidade de entender essas mulheres que se enxergam como profissionais, o corpo como sendo propriedade delas e a liberdade de usar sua sexualidade da maneira como elencarem correto, além da importância da garantia de direitos trabalhista que não são assegurados a elas.

Assim, na idade média era uma prática, longe de ser estigmatizada, seus próprios familiares, pais e maridos, á levavam-nas para os locais próprios para serem ofertadas as deusas através da relação sexual.

Já a prostituição em uma visão bíblica, segundo o livro Números 5: 14-15 da Bíblia, inclui prostitutas comuns, prostitutas sagradas, adúlteras e todas as mulheres que praticavam sexo antes do casamento, ou estavam sob suspeita, em virtude seus atos.

As mulheres que de alguma forma eram encaixadas em uma das tais características citadas acima, eram denominadas de prostitutas, e sob tal classificação, recebiam as consequências de ser uma meretriz, ou seja, sobre elas eram jogadas as maldições, eram estigmatizadas e muitas das vezes apedrejadas.

Conhecida por sua mitologia e por seus pensadores, a Grécia também possuía um cenário rico no que dizia respeito À prostituição, feminina e masculina. Havia diversos tipos de prostitutas: “as prostitutas do templo, as cortesãs de classe alta, dançarinas-prostitutas-dançarinas, escravas de bordel (...) e os serviços de meninos adolescentes, comcumbinas, escravas domésticas...” (CARVALHO, Silvia Apud Roberts,1998; Sem Autor, Sd)

O sexo fazia parte dos rituais feitos em culto a deusa Afrodite, conhecida como a deusa do Amor, onde as prostitutas eram consideradas como a reencarnação de Afrodite e participavam dos rituais em homenagem a deusa. Essas prostitutas que eram nomeadas de *hieroduli* eram consideradas criadas das deusas e tinham mais privilégios e regalias do que as prostitutas chamadas *deikteriaddes*, que eram as prostitutas escravas.

Entre os variados tipos de prostituição na Grécia, o mais importante eram as chamadas *hetairae*, era a de mais relevância social, por ser inteligente, esperta, pelo desprendimento, capacidade de administração do seu próprio capital, faziam suas articulações políticas e faziam suas próprias negociações.

Tinham liberdade de trabalhar livremente nos bordéis do Estado, no Templo ou administravam seu próprio negócio, sem qualquer interferência dos governantes ou até mesmo da sociedade. O mais interessante que na Grécia haviam escolas de formação para as mulheres que queriam ser *hetairae*, e nas escolas de formação, aprendiam as artes do prazer e as ciências da arte, da literatura, da filosofia entre outros assuntos.

Esta diversidade nos acompanha até os nossos dias. Um largo repertório de definições impede a cristalização de outra versão da prostituição. E nos leva a perguntar se é realmente a economia que regula e define as práticas das prostitutas. (Carvalho, Silvia. 2000)

Nesse ramo de mercado/trabalho, contam com a competência das mais variadas classes sociais, muitas até são universitárias e tem até domínio de mais de um idioma. Na atualidade, podemos dizer que tem as profissionais do sexo de rua e as de luxo. As primeiras são aquelas que ficam expostas nas ruas e em esquinas articulando com seu cliente. Já as de luxo, normalmente ficam em bordéis onde são minuciosamente detalhadas pelo seu(ua) patrão/cafetão, onde na propaganda são colocadas as especialidades das prostitutas de luxo, que basicamente tem que ter um bom linguajar, se trajar bem, ser inteligente, está inserida no estilo padrão de beleza colocado pelo organizador do prostíbulo e saber se portar em lugares públicos e finos. Segundo a Lourdes Barreto (sócia-fundadora do GEMPAC)

“Ainda existe o tabu de que as mulheres que procuram essa vida, é por fatores econômicos, ela adentra este assunto dizendo que isso não é verdade, muitas mulheres estão nessa vida por opção, por gostar do que faz e não restritamente por um fator econômico”.(BARRETO,2014)

Conforme a percepção de Lourdes, as mulheres não procuram a prostituição, apenas por fatores econômicos, mas também por outros fatores como a liberdade e até o próprio prazer sexual. No entanto, ainda hoje a sociedade categoriza como o fator exclusivo, que leva as mulheres a prostituição o econômico, que a mesma nega.

Além de ressaltar a liberdade, legalidade e da historicidade das profissionais do sexo, é importante elencar que essas prostitutas são vulneráveis também ao Tráfico de Pessoas para fins lucrativos através do sexo, onde em tal condição perdem seu caráter libertador e passam a viver em situação análoga de escravidão, onde não se tem direitos e sim apenas um único dever e obrigação, que é gerar lucro ao dono do capital.

3 OBJETIVO

O cerne da discussão abordada neste artigo, preza por mostrar como as profissionais do sexo se reconhecem como trabalhadores, a partir do contexto social que estas estão inseridas. Encarando a dimensão da sexualidade não só como fator biológico, mas também como importante ferramenta para a concretização do trabalho.

A sexualidade pode ser discutida por diversos aspectos, dada sua complexidade e importância em todas as dimensões da vida humana e é estruturada numa complexa teia de fatores de natureza biológica, psicológica, social e cultural, que irão influenciar no comportamento humano.

Como a atmosfera difusa e profunda que envolve toda nossa vida (nossas relações com os outros, com nosso corpo e o alheio, com objetos e situações que nos agradam ou desagradam, nossas esperanças, nossos medos, sonhos, reais ou imaginários). Como dimensão simbólica (individual e cultural) que articula nosso corpo e nossa psique, suas máscaras, disfarces, astúcias e angústias. (CHAUI, 1988)

Entender a sexualidade, dentro de sua diversidade, pressupõe também, visualizar o conflito nas relações de poder: entre homens e mulheres, pais e filhos, etc. o que nos dizem e mostram sobre o significado e objetivos da sexualidade, condicionam muito as nossas atitudes sexuais iniciais, que muitas vezes se mantém até a idade adulta, a sexualidade é um meio utilizado de instrumentalidade, pode ser usado em inúmeras manobras, nas relações sociais, bem como pode tornar-se útil nas mais diversas articulações.

A sexualidade é o nome que se pode dar a um dispositivo histórico: não à realidade subterrânea que se apreende com dificuldade, mas à grande rede da superfície em que a estimulação dos corpos, a intensificação dos prazeres, a incitação ao discurso, a formação dos conhecimentos, o reforço dos controles e das resistências, encadeiam-se uns aos outros, segundo algumas grandes estratégias de saber e de poder.(FOUCAULT,1985)

A dimensão biológica da sexualidade é que controla o desenvolvimento sexual humano, desde a concepção até ao nascimento, é parte do funcionamento natural dos seres humanos e controla o nosso desenvolvimento sexual (anatomia, fisiologia da sexualidade e reprodução, resposta sexual), é a nossa capacidade para nos reproduzirmos. No contexto da influência dos fatores biológicos no desenvolvimento sexual humano, onde emerge o conceito de puberdade, que é fase de descobertas no corpo, mudanças visuais e hormonais, surgindo sensações de prazer genital, onde biologicamente as transformações corporais são apercebidas

A dimensão psicológica inclui as emoções, os pensamentos e a personalidade (identidade de gênero, orientação sexual, auto-imagem, relações afetivos sexuais), que é uma expressão física e emocional poderosa, estruturante da psique humana, onde a dimensão biológica exerce grande influência na dimensão psicológica, principalmente no desenvolvimento de formação de maturidade que começa na adolescência, que designa entre o início da puberdade e o estado adulto, com um crescimento biológico rápido e um crescimento psicológico que se opera lentamente.

A dimensão cultural da sexualidade também tem implicações no social através da linguagem entre as pessoas, às influências históricas tornam-se evidentes quando se considera o papel do homem e da mulher ou quando se consideram alguns costumes ou hábitos, isso evidenciado historicamente desde o modelo patriarcal até atualmente. As normas da sociedade impõem em cada um de nós as maneiras culturalmente definidas segundo as quais nós pensamos, "por norma" como homens ou como mulheres e os papéis da nossa sexualidade que "por norma" somos levados a desempenhar, através de leis, tabus e pressões da família. Esses comportamentos sexuais variam conforme as formas socialmente vivenciadas culturalmente, mostrando que a maior parte dos nossos comportamentos e atitudes sexuais se determina conforme a cultura.

A concepção da dimensão ética se difunde com a cultural, que envolve as questões sobre a maneira como tratamos as pessoas, é o diálogo intersubjetivo, é o reconhecimento do outro, reconhecimento do que é verdade ou mentira, amor ou apropriação do corpo, dominação e apropriação do outro ou doação mútua. Por outro lado, sabe-se que uma ética reduzida a normas não favorece a comunhão entre as pessoas. Nesse aspecto, faz-se urgente uma nova perspectiva sobre a sexualidade que coloque no centro o ser humano e a realização plena de sua afetividade.

Nesta perspectiva, é necessário esclarecer o que estimula o preconceito, diante do que não contempla o padrão de sexualidade ditada pelo contexto social atual. Segundo Foucault 1985, Constituiu-se uma aparelhagem para produzir discursos sobre sexo. Assim, estabelecendo padrões a serem respeitados socialmente.

No entanto, a sexualidade é uma das formas de expressão do corpo. E desta maneira, pode-se usada pelos sujeitos como elo para o desenvolvimento humano. No Brasil, o corpo vem tomando um espaço central na inserção do capital, pois as preocupações são voltadas a mantê-lo ou transformá-lo até chegar a um padrão ideal, mas para que isso ocorra, é preciso fortalecer o mercado consumidor com diversas estratégias para se propor uma ascensão social através desse importantíssimo veículo para o alcance dos objetivos. Neste sentido, o corpo se tornou na contemporaneidade um símbolo com grandes expressões física, econômica e social fortalecendo ainda mais o capitalismo, pois os investimentos financeiros para a busca do corpo perfeito é altamente oneroso, isto tudo sem contar quando observamos que não se busca somente por estética mas também para se manter uma relação de venda e troca.

A relação de distinção se encontra objetivamente inscrita no corpo, sendo o corpo um bem simbólico que pode receber valores muito diferentes segundo o mercado em que está colocado. (BOURDIEU,2007)

Por sabermos que a situação social no Brasil encontra-se recheadas de violência, fome, miséria, desemprego, enfim, podemos listar aqui todas as mazelas em que o sistema capitalista proporciona. As profissionais do sexo não estão excluídas dessa lógica do capital, pois também observamos que assim como os demais profissionais, intitulados pela sociedade "comum", são também explorados para alimentar este mercado consumidor buscando sempre o progresso e lucro mesmo sabendo que apenas a minoria vai usufruir. As prostitutas, usando como ferramenta de trabalho o corpo, proporcionando aos seus clientes através do sexo o prazer, não podemos deixar de ressaltar que este ramo do mercado consumidor principalmente no Brasil, está cada vez maior deixando a desejar por conta da desvalorização devido a diversos fatores, um deles ainda é o preconceito da sociedade civil que não deixa pensar nas prostitutas como uma classe trabalhadora que merecem respeito assim como as demais profissões. Visto que é através do seu corpo que proporcionam o sustento próprio e da família, por esta razão, ainda estão através de sindicato, organização da classe em busca de valorização para exercerem suas funções com dignidade e sem qualquer tipo de discriminação.

O capitalista não tem um interesse intrínseco no corpo e no ser do trabalhador, mas sim, visa somente o lucro. Na prostituição o corpo da mulher e o acesso sexual são vistos como objetos do contrato. "Quando os corpos das mulheres estão à venda como mercadorias se reafirmam mais uma vez e publicamente, a força cultural do patriarcado". Isso porque há um reconhecimento dos homens como senhores sexuais das mulheres, que basta ter o dinheiro para pagar e escolher como forma de relação de dominação e poder, porém, atualmente está ocorrendo novas expressões advindas das profissionais do sexo, com mais

autonomia e independência nas formas de seu trabalho, muitas abandonaram o estado de submissão, passando a movimentar o mercado com pensamentos voltados para o futuro

4 MÉTODO EMPREGADO

A pesquisa ocorreu em duas visitas ao grupo de mulheres prostitutas do Estado do Pará- GEMPAC, que tem como percursora da luta Lourdes Barreto. Segundo a mesma, sua atitude em liderar este movimento foi pelo fato de aos 16 anos ter adentrado para a prostituição. Desta forma, Barreto sempre trabalhou com seu corpo e nos dias atuais não tem seus direitos trabalhistas garantidos, por isso luta com o grupo para legalização da prostituição e aceitação social sem preconceitos. A primeira ida ao campo de pesquisa foi apenas o primeiro contato, o local de encontro foi o Bar do Parque na Praça da República em Belém do Pará, onde o grupo costuma se reunir e foi feita uma roda de conversa com o grupo. Já a segunda, que teve seu caráter mais peculiar, uma vez que se tratou de uma conversa no local sede do grupo, além da leitura dos materiais que elas produzem, como o eventos de conscientização para a prevenção contra doenças sexualmente transmissíveis e a participação em fóruns, reuniões entre outros. Para que assim, se construísse a história de vida, método utilizado para compreender a história e as perspectivas do movimento, que tem está como percursora.

Essa Segunda visita ocorreu no dia 23 de novembro de 2014 na sede do GEMPAC, localiza-se na TV. Padre Prudêncio, 462 – Campina, que articula-se desde 1987, ONG estadual, sem fins lucrativos, de utilidade pública municipal, o grupo possui representação em nível regional e nacional, tendo sido membro e fundador da Rede Brasileira de Prostitutas - RBP.

A visita se circunscreveu no GEMPAQ, que é um local cedido pela Santa casa de Misericórdia do Pará. O objetivo deste encontro era entrevistar a percussora pela legalização da profissional do sexo do Estado do Pará, a Lourdes Barreto.

O objetivo da entrevista era entender do ponto de vista da percussora do movimento em buscar da legalização das Profissionais do Sexo. A entrevistada se colocou a disposição para falar sobre o tema, assim foram feitas perguntas com intuito de nortear a discussão.

No que se tratando de sexualidade, Lourdes se mostrou bastante segura, colocando seu posicionamento incisivo. Barreto⁵⁶ 2014, “Uso meu corpo como eu quiser, faço dele o que bem entender”. Segundo a secretária, a sexualidade é um elemento que é de uso de cada sujeito, não podendo ser meramente usada para controle social.

Além de mostrar outro ângulo das profissionais do sexo, o desejo de serem reconhecida como trabalhadora. Pois, suportam uma carga muito grande da sociedade, pelo fato do seu público trazer toda bagagem de estresse do cenário social.

Assim, elencou que os homens às vezes não exigem o contato sexual, mas uma conversa sobre os problemas que ele passa na sua vida, e não quer levar para sua casa. Desta forma as profissionais do sexo, são grandes mulheres que escutam e abarcam problemas cotidianos.

5 RESULTADOS OBTIDOS

O movimento organizado por mulheres prostitutas do Estado do Pará é uma forma de conquista visibilidade e adquirir direitos, que caminham a passos lentos no cenário social. Por esses motivos, as mulheres que tem objetivos e focos em comum lutam para serem tratadas com respeito e sem preconceito na sociedade. Uma vez, que são trabalhadoras, como os outros cidadãos.

O Grupo tem atuação permanente nos espaços de decisão e/ou controle social, com representação em fóruns, redes e conselhos afins. Desenvolvendo ações que estão ligadas a prevenção às DST/HIV/AIDS e às hepatites virais e a auto-organização da classe em defesa dos direitos sexuais, direitos humanos e no enfrentamento à exploração infanto-juvenil.

Sempre na busca do exercício da cidadania consagrado pelo ordenamento jurídico, que tais direitos independem de qualquer posição política, religiosa ou socioeconômica que ele ostente, também visa a redução do estigma e da discriminação e a qualidade de vida da categoria na sociedade.

⁵⁶ Entrevista realizada com áudio com a Secretária do Movimento de Prostituta do Estado do Pará- GEMPAC

A entidade luta pela legalização do trabalho das prostitutas e pela dignidade de uma categoria e coordena, unifica a luta das prostitutas na defesa de seus direitos e emancipação política, social, econômica, e cultural no estado do Pará, cujo objetivo fundamental é promover através de suas ações à auto-organização das prostitutas.

O GEMPAC possui um blog denominado de blog da esquina, onde divulga seus projetos, oficinas e demais programação promovida pelo grupo, onde também se faz informes sobre a história da prostituição, sobre zona de direitos, assim buscando a legitimidade da profissão e aceitação social das escolhas destas mulheres em relação a dimensão da sexualidade.

Por isso, a necessidade de galgarem direitos como outro qualquer trabalhador, visto que também são desgastadas diariamente com os problemas sociais, e no mais apenas lutam pela garantia de seus direitos trabalhista, tais como aposentadoria, entre outros benefícios que são direito do trabalhador

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa buscou-se trilhar caminhos que levou ao conhecimento e compreensão do processo de trabalho das profissionais do sexo e de suas relações sociais construídas de acordo com a concepção de sexualidade, assim toma-se como base, leituras de diversos da dimensão da sexualidade que proporcionou maior fundamentação sobre o assunto, também se busca através da historicidade da profissão um leque muito amplo de fatores determinantes que possibilitaram adentrar no mundo do trabalho das Profissionais do Sexo, que para muitos da sociedade, é visto como “incomum”, ainda sendo um grande Tabu, para tornar a profissão de forma reconhecida com todos os direitos garantidos.

Tornou-se possível de forma ainda mais detalhada, através da fundamental contribuição da sócia fundadora do GEMPAC Lourdes Barreto, em alcançamos a compreensão dos percalços que gira em torno deste assunto tão polêmico, com sua disponibilidade e responsabilidade para com o segmento concedeu seu tempo dando a oportunidade de entrevistá-la, Sendo assim, percebe-se que precisa avançar no que diz respeito em adotar novos padrões de valores, principalmente ao falar de sexualidade como princípio de respeito a diversidade humana, e suas vontades, incidindo na maneira de usar o seu próprio corpo, de acordo com a sua liberdade.

As Profissionais do Sexo utiliza-se do corpo como instrumento de trabalho para desenvolver-se economicamente tentando adquirir, assim, uma qualidade de vida, mesmo sendo visto pela sociedade de uma forma ilícita, mas é a maneira que esta encontrou para conquistar seus bens e assim poder desconstruir os estereótipos sociais existente, e exercer o seu poder de consumo como uma outra trabalhadora qualquer, deve-se avançar em relação aos pensamentos construído e introduzir uma visão que humanize e valorize todo e qualquer pessoa, favorecendo a visibilidade dessas profissionais que desenvolve suas atividades de forma precárias, muitas vezes insalubres, vitimas de violências em seus diversos aspectos. Com tanta vulnerabilidade, perpassa pela consonância do Serviço Social, que junto as políticas sociais, estimule a garantia de direitos dessas profissionais e as trate como trabalhadoras, frente as interfaces do problema que tangenciam as mesmas, desta forma, garantindo sua cidadania.

REFERÊNCIAS

- [1] ABREU, Jordão Filipe dos Ramos. O conhecimento e a atitude face à saúde sexual e reprodutiva: um estudo correlacional em estudantes universitários. Tese de mestrado em Educação (Formação Pessoal e Social), apresentada à Universidade de Lisboa, através da Faculdade de Ciências, 2008. Disponível: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/1249>. Acesso em 15 nov.2014.
- [2] BOURDIEU, Pierre. A distinção. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.556P
- [3] CARVALHO, Sílvia de Barbosa. As Virtudes do Pecado: Narrativas de Mulheres a “Fazer a vida” no Centro da Cidade. Dissertação de Mestrado, apresentado ao Programa de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000.
- [4] CHAUI, Marilena. Repressão sexual: essa nossa (des)conhecida. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- [5] FOUCAULT, Michel. História da sexualidade I: a vontade de saber. 7. ed. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
- [6] GOLDEMBERG, Mirian. O corpo como capital: estudos sobre gênero, sexualidade e moda na cultura brasileira/ Mirian Goldenberg. Barueri, SP: Estação das Letras e Cores Editora, 2007.

- [7] REIS, L. BELARMINO. Prostituição e direitos: dilemas pela igualdade e cidadania Revista UFRJ, 2008, Rio de Janeiro.
- [8] TEXEIRA, M. RODRIGUES. A prostituição no Brasil contemporâneo: um trabalho como outro qualquer. Revista UFRJ, 2008, Rio de Janeiro.
- [9] VICTORA, C. G.; KNAUTH, D. R.; HASSEN, M. A. Pesquisa Qualitativa em Saúde: Uma introdução ao Tema. Tomo Editorial, 136 p, Porto Alegre, 2000.

Capítulo 23

VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA VISÃO DO HOMEM AUTOR DE VIOLÊNCIA DE SUA MULHER

Jussara Farias Campos

Vinícius Monteiro Oliveira de Souza

Simone Monteiro Oliveira de Souza

Resumo: O presente trabalho constitui-se no estudo realizado com o objetivo de compreender Violência de Gênero, sexualidade. O estudo foi realizado através da abordagem qualitativa descritiva. O principal instrumento de coleta de dados foi a entrevista semi-estruturada realizada com seis homens agressores, os quais se encontravam em atendimento pelo Serviço Social das instituições. Na análise dos dados percebemos que os homens que participaram da pesquisa, conceituam violência como o uso da força física, a utilização de armas de fogo e facas. Logo, eles não conseguem se inserir no perfil de homem violento, pois só conseguem perceber a temática quando praticada com os outros e pelos os outros como policiais, bandidos, e identificando a violência estrutural e sistêmica, não a violência doméstica/familiar em si.

Palavras-chave: Violência Gênero, Violência Doméstica e sexualidade.

1 VIOLÊNCIA DE GÊNERO

A violência de gênero nas últimas décadas tem sido objeto de estudo de vários atores sociais: movimentos feministas, profissionais de diversas áreas, acadêmicos etc. É uma temática que conquistou a arena política e que inclusive tem demandado políticas públicas para o seu enfrentamento. Neste sentido para que possamos compreender essa questão apresentamos alguns conceitos básicos.

Pereira e Bezerra apud Scott (1995) conceituam gênero como “um elemento constituído de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos”. (2006:6).

Outra autora que tem se destacado neste debate é Saffioti, a qual afirma que gênero é “um conjunto de normas modeladoras dos seres humanos em homens e mulheres, que estão expressas nas relações destas duas categorias sociais...” (1999:82).

Para esses autores homens e mulheres se relacionam entre si, baseados na desigualdade sexual, forjando o **ser** masculino e o **ser** feminino numa determinada sociedade. Neste contexto o homem tem a figura do ser forte, viril e agressivo que traz a segurança para o ser frágil, doce, delicado, a mulher. Ou seja, há a idéia de hierarquização entre homens e mulheres, e essa idéia encontram-se presente na cultura da sociedade representado e expresso no patriarcalismo. Neste o poder de decisão, da ação, da chefia é designada ao homem voltado para o espaço público. Já os cuidados da casa, e dos filhos ficam para a mulher – espaço privado.

Pitanguy apud Minayo contribui com tal discussão afirmando que: “a organização social de gênero, que se traduz por relações hierarquizadas e desiguais, modeladas a partir da diferenciação social dos sexos, embora mutáveis e reatualizadas continuamente, encerra em si mesma uma dimensão de violência.” (2005:19).

A desigualdade social e sexual é percebida também no universo do trabalho, onde o aumento da força de trabalho feminino tem se expandido superando a força de trabalho masculino. Mas ao tratarmos a temática salarial o que vemos é uma desigualdade na remuneração da força de trabalho feminino que geralmente é inferior a remuneração masculina. Tais diferenças expandem-se ainda na diferenciação dos direitos e das condições de trabalho.

Como afirma Antunes:

[...] o contingente feminino superou recentemente o masculino. Sabe-se que esta expansão do trabalho feminino tem, entretanto, significado inverso quando se trata da temática salarial, terreno em que a desigualdade salarial das mulheres contradita a sua crescente participação no mercado de trabalho. Seu percentual de remuneração é bem menor do que aquele auferido pelo trabalho masculino. O mesmo frequentemente ocorre no que concerne aos direitos e condições de trabalho. (2000:105)

Tal reflexão aponta que as mulheres são exploradas de maneira mais intensa através da discriminação de gênero. Além de receber menos que o homem na realização da mesma tarefa, ou no trabalho informal, também assume a segunda jornada de trabalho, que são os trabalhos domésticos, o cuidar da casa, dos filhos, dos companheiros, contribuindo para a reprodução da força de trabalho, sem, no entanto significar custo ao capital.

A divisão sexual do trabalho se expressa ainda no espaço fabril, nas atividades diferenciadas entre homens e mulheres. Geralmente os homens trabalham com tecnologia avançada, com atividades intelectuais, com as gerenciais, já a atividade feminina fica restrita a produção de menor qualificação, atividades mais rotineiras.

Conforme afirma Antunes apud Anna Pollert (1996):

o prisma da divisão sexual do trabalho, afirma que é visível a distinção entre os trabalhos masculino e feminino. Enquanto aquele se atém na maior parte das vezes às unidades onde é maior a presença de capital intensivo (com máquinas mais avançadas), o trabalho das mulheres é muito frequentemente restrito às áreas mais rotineiras, onde é maior a necessidade de trabalho intensivo. (2000:106)

Sendo assim, o trabalho feminino enfrenta a desvalorização de sua força trabalho em relação à do homem e, conseqüentemente seu salário é inferior, como afirma Whitaker:

que subcultura masculina e subcultura feminina, esta sempre desvalorizada em relação aquela. Por isso, a maioria das profissões tipicamente femininas são desvalorizadas e estão sob constante rebaixamento de salários...Homens e mulheres estão, muitas vezes, trabalhando bem próximos no espaço físico, mas há quilômetros de distância entre os significados simbólicos das tarefas que realizam. (1988:86-87).

O fato é que muitas mulheres passaram a sair de suas casas, tendo como primordial o sustento de seu lar e a contribuição no orçamento doméstico. Mas atualmente, com o desemprego de seus companheiros, algumas mulheres, apesar de receberem salários inferiores aos dos homens, estão assumindo a função de provedoras únicas.

Como corrobora Romanelli:

Uma das transformações mais significativa na vida doméstica e que pendura em mudanças na dinâmica familiar é a crescente participação do sexo feminino na força de trabalho, em consequência das dificuldades econômicas enfrentadas pelas famílias. O fato de as mulheres, em particular as esposas, tornarem-se produtoras de rendimentos e parceiras importantes na formação do orçamento familiar, confere-lhes nova posição na estrutura doméstica e tanto altera os vínculos que as unem ao marido e aos filhos, quanto contribuem para o redimensionamento da divisão sexual do trabalho. (2000:77).

A saída das mulheres do espaço privado para o público trouxe várias tensões nos seus lares, pois parte dos afazeres domésticos são redistribuídos entre esposa e marido, cabendo a este dividir com a mulher tarefas que eram realizadas exclusivamente. (ROMANELLI, 2000:77). Logo, pelo fato da esposa ter se tornado provedora ou colaboradora com o orçamento da casa, tem gerado conflitos com o marido que por ter sua autoridade marital reduzida, passa a reivindicar sua dominância no interior da família, resolvendo esses conflitos geralmente com a violência, que é “a resposta à demanda de desempenho de seu papel social”. (NOLASCO, 2001:62).

2 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA/FAMILIAR

Na contemporaneidade a violência doméstica tem sido debatida por diversos atores sociais, nos meios de comunicação e por organismos que tratam e trabalham com esse tipo de violência. Sendo uma discussão ampla e complexa, faz-se necessário entendê-la nos seus diversos aspectos e determinações.

A violência doméstica/familiar pode ocorrer no interior dos lares ou mesmo no ambiente externo. O agressor em potencial geralmente tem afinidade com a vítima. A vítima pode ser a mulher, a criança, o adolescente, os agregados à família e também empregados domésticas que residam no domicílio do agressor.

Uma vez identificado seu território, o chefe da família passa a reinar sobre todos os moradores do domicílio. Como afirma Saffioti:

“Violência familiar é aquela que envolve membros de uma mesma família extensa ou nuclear, levando em conta a consangüinidade e afinidade... A violência doméstica apresenta pontos de sobreposição com a família podendo também atingir pessoas que, não pertencendo à família, vivem parcialmente ou integralmente no domicílio do agressor, como é o caso de agregados e empregados (as) doméstico (as). Estabelecido o domínio de um território o chefe, via de regra um homem, passa a reinar quase incondicionalmente sobre os demais ocupantes.” (1999:83).

Sendo assim, todos os residentes do domicílio podem sofrer violência, pois o patriarca da família, o homem, tem o poder de resolver conflitos existentes em seu domicílio com violência e todos que estão em seu território têm de submeter-se a sua vontade, a sua ira ou a sua agressividade. Como afirma Saffioti: “O domicílio mostra-se o locus privilegiado do exercício da violência contra a mulher como forma de controle social e de reafirmação do poder do macho.” (1994: 163).

A violência doméstica/familiar é definida como violência de gênero, onde a relação entre o homem e a mulher encontra-se relacionada à desigualdade social e à hierarquia do poder, ou seja, o ser masculino domina o ser feminino como aponta Rangel:

“Violência pressupõe agressão, conflito de interesses entre opressores e oprimidos. Pressupõe relações sociais de dominação e subalternidade. A violência contra a mulher pressupõe que homens e mulheres têm uma participação social desigual em função de sua condição social.” (fonte: www.vermelho.org.br).

Neste contexto podemos perceber que a violência perpetrada pelo homem contra a mulher está na intenção de submetê-la à sua vontade usando de intimidação e do uso da força, desenvolvendo, assim, a violência doméstica/familiar.

Eggert traz essa afirmação “o público intimida o privado e incentiva as mulheres a ser relacionadas com a casa, o doméstico, a família e a quem devemos seguir e servir cuidando: os outros”. (2005:34).

Essa subordinação da mulher ao homem vem desde sua infância quando aprende a se submeter ao poderio de seu pai. Saffioti traz essa afirmativa dizendo que “são muito tênues os limites entre quebra de integridade e obrigação de suportar o destino de gênero traçado para as mulheres: sujeição aos homens sejam pais ou maridos” (1994: 84), ou seja, a ordem social colocada sobre os ombros femininos, mecanismo de submissão, de subordinação ao homem, dando a este o poder de decisão quando e como dominá-la no âmbito doméstico.

Gebera afirma:

Para as mulheres, o lugar onde se pratica o mal é o lugar onde a cultura as colocou, isto é, de modo particular o âmbito doméstico, a partir deste lugar que aparecem as intrigas, as complexidades, as traições, as mentiras, as formas significativas de violência e de reprodução da violência. (2001: 148).

Segundo pesquisa da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (2007), 37% das mulheres atendidas nas Delegacias de Polícia e Delegacias de Atendimento à Mulher (DEAM), sofreram lesão corporal dolosa proveniente de violência doméstica e 81,6% dos acusados eram companheiros da vítima, demonstrando que esse é um delito que se caracteriza pela agressão do companheiro contra a mulher. Já 38,6% das mulheres atendidas pelas Delegacias e DEAMs sofreram ameaças por violência doméstica e 46,1% dos acusados eram ex ou companheiros das vítimas. Nesse sentido podemos evidenciar que a maioria dos crimes cometidos contra a mulher se desenvolve no ambiente familiar e que o agressor faz parte desse convívio.

Como afirma Saffioti:

As mulheres sofrem violência masculina no seio da família. Seus agressores são, assim, via de regra, (ex) maridos, (ex) companheiros ou (ex) namorados. As características da violência doméstica são bastante específicas. Trata-se de agressão física, psíquica ou sexual praticada no chamado espaço privado. (1994: 166).

Nesse contexto, a sociedade naturaliza e banaliza a violência cometida no “espaço privado”, como se não tivesse responsabilidade sobre esse ato utilizando do provérbio “em briga de marido e mulher não se mete a colher”, garantindo a dominação do masculino sobre o feminino.

É importante destacar que o Estado por meio de leis e outras ações legitimam o poder masculino sobre a mulher como consta no Código Civil/1969. Em seu art. 233 (de 1969) refere que o marido é o chefe da sociedade conjugal, função exercida com a colaboração da mulher e a ele compete à representação legal da família, a administração dos bens comuns e dos particulares, o direito de fixar domicílio da família e de prover. Já o artigo 247 diz que a mulher está autorizada pelo marido a desempenhar a economia doméstica, comumente e por natureza é atribuição mais afeta à mulher, mesmo porque, de modo geral, o marido não tem condições de administrar tais assuntos por força de seu trabalho e de suas atividades fora de casa. (Rocha, 2001:116 e 117)

Nesse contexto podemos perceber claramente a legitimidade de leis que confirmam a discriminação contra a mulher e que a consideram incapaz de certos atos.

Tal definição ignora a inserção das mulheres no mercado de trabalho, as quais convivem com a dupla jornada de trabalho, associando trabalho doméstico e externo.

Sabemos que essas leis foram extintas do referido Código e que a Constituição Federal de 1988 traz a “igualdade entre homens e mulheres e o reconhecimento de que é dever do Estado coibir a violência doméstica.” (LINHARES, 1998: 62).

Apesar do aparato legal apontar para a igualdade entre homens e mulheres ainda enfrentamos a naturalização e banalização da violência contra a mulher respaldada inclusive na cultura patriarcal ainda vigente. Alvim e Souza apud Brecht dizem que “é necessário estranhar aquilo que se apresenta como natural.” (2004: 13).

Os movimentos feministas comprovam isso, pois foi por meio de suas mobilizações que o Estado reconheceu a gravidade da violência doméstica e vem elaborando políticas públicas para as mulheres. É importante salientar que tais iniciativas correspondem inclusive aos compromissos assumidos pelo Estado, por ser signatário de Conferências e Tratado internacional. Neste sentido, delegacias de mulheres foram inauguradas, novas leis foram criadas e ampliaram-se os serviços de atendimentos às mulheres em situação de violência. Crimes passionais cometido pelo homem contra a mulher com a desculpa de que “era por amor”, passou a ser tratado de outra maneira pelo Estado e também pela sociedade.

É dada à mulher a liberdade para sair do ciclo de violência, mas raramente uma mulher consegue desvincular-se de um homem violento sem auxílio externo (Saffioti, 1999: 85). É necessária a ajuda de outras pessoas e, especialmente, de profissionais para que a mulher rompa com a violência crônica, pois envolve laços afetivos e outros aspectos, que para a mulher tem muita importância. A mulher por se considerar ainda inferior ao homem, por depender dele para seu sustento e também por querer preservar a família, tem uma conduta ambígua, num dia quer se livrar do agressor, no outro o quer de volta. Como confirma depoimentos de mulheres que participaram da pesquisa romper ou não romper com ciclo de violência^[1] (2007):

“... uma vez casada, somente deve separar-se com a morte, e ele não quer eu saia de casa.” (entrevista 07)

“Sempre fui muito agarrada com meus filhos e a família, isso dificultou tomar a decisão sendo que atualmente meus filhos já são casados e eu não preciso permanecer no ciclo. Mas tenho pena deixá-lo sozinho, pois sei que se eu fizer isto, ele vai piorar. Ele é diabético e por conta disso é impotente, já teve câncer de próstata.” (entrevistada 02).

“Não tenho para onde ir, não tenho estudo e como conseguir um trabalho?” (entrevistada 05)

Essas narrativas trazem a clareza que a subordinação que a mulher sofre por depender do homem e por ter que viver com conceitos impostos a ela, dificulta o romper com esse ciclo, gerando uma conduta ambígua.

Como afirma Saffioti:

[...] a ambigüidade da conduta feminina é muito grande e compreende-se o porquê disto. Em primeiro lugar, trata-se de uma relação afetiva, com múltiplas dependências recíprocas. Em segundo lugar, raras são as mulheres que constroem sua própria autonomia ou que pertencem a grupos dominantes.... Em terceiro lugar na maioria das vezes, o homem é o único provedor do grupo familiar.... E em quarto lugar, a pressão que fazem à família extensa, os amigos, a igreja, etc., no sentido da preservação da sagrada família... Razão suficiente para justificar a ambigüidade da mulher que num dia apresenta a queixa e no seguinte solicitava sua retirada. (1999:89).

3 ENTENDIMENTO DO CONCEITO DE VIOLÊNCIA NA VISÃO DOS HOMENS AUTORES DESSA VIOLÊNCIA DE GÊNERO.

No que tange ao conceito de violência, a maioria dos entrevistados entende como violência o uso da força física e a utilização de armas de fogo e de facas, mas quando ocorrem com os outros e não com sua mulher ou companheira. Como confirma os depoimentos abaixo:

“Violência é chegar e bater, agredir com faca ou arma, dar tapa na cara dos outros.” (Entrevistado 01).

“Violência pra mim é matar o outro, brigar com o outro...” (Entrevistado 02)

“Violência vamos ver... é um filho bater no pai, na mãe. É o que os policiais e bandidos fazem, à matança.” (Entrevistado 04)

Analisando as narrativas vemos que os entrevistados não se inserem no perfil de homem violento, pois passam a conceituar violência como uma atitude feita com os outros e pelos outros como policiais, bandidos identificando a violência estrutural e sistêmica, não a violência doméstica/familiar em si. Sendo assim, não reconhece os atos violentos que praticam contra a sua parceira como violência.

Segundo Velho “a violência não se limita ao uso da força física, mas a possibilidade ou ameaça de usá-la, constitui dimensão fundamental de sua natureza...” (1996:10)

Podemos também perceber que eles desconhecem os outros tipos de violência como a verbal, psicologia, moral etc. Como afirma as falas abaixo:

“... Agredir com palavras não é violência.” (Entrevistado 02)

“Agressão verbal pra mim não é violência... Discussão todo casal tem, senão não é um casal...” (Entrevistado 04)

“... Às vezes tinha aquela discussão básica que todo casal tem... tinha aquela briguinta, mais nada sério.” (Entrevistado 05)

A violência muitas vezes é considerada como uma manifestação tipicamente masculina, uma espécie de instrumento para resolver conflitos, ainda que esses conflitos sejam entendidos pelo homem como mera briga de casal, discussões que todo relacionamento tem, deixando de ter a percepção que estão sendo violentos com sua mulher ou companheira. Desde sua infância os homens aprendem a reprimir algumas formas de emoção como amor, afeto, amizade, e sendo estimulados a exprimir outros sentimentos como raiva, ciúme e agressividade. Essas formas são bem aceitas para alguns homens, que têm apoio da sociedade para desenvolverem tais atos violentos. Como afirma o psicólogo Fernando Acosta em entrevista a Isto é, que “a violência é tão corriqueira que muitos homens não a identificam” (Isto é, 2004)

4 CIRCUNSTÂNCIAS QUE LEVARAM ESSES SUJEITOS A COMETEREM ATOS VIOLENTOS COM SUAS MULHERES OU COMPANHEIRAS.

As narrativas trazidas neste estudo confirmam que as brigas, os desentendimentos, as diferenças entre o casal, o lado financeiro, que parte do cotidiano deles, ocasionou os atos violentos. Outro fato importante é que por acharem que estão em sua condição natural de homens minimizam a violência cometida contra suas mulheres ou companheiras. Neste sentido, passam a culpabilizar a vítima, justificando que a mesma não se comportou devidamente.

Os depoimentos abaixo expressam essa afirmativa:

“... quando ela não me escutava... queria levar a garota para a noite, aí eu dizia que não, mas ela levava e aí a gente discutia.” (Entrevistado 05)

“... ela fala coisas que me provoca, me rebaixa... quer gritar mais do que eu... em não suporte. Eu sou homem da casa, acho que ela tem que respeitar.” (Entrevistado 02)

“... eu pedia para ela fazer e ela não fazia do jeito que eu queria... quase sempre estávamos brigando.” (Entrevistado 04)

“... ela não gosta que eu beba, se eu não beber, fica tudo tranquilo. Ela quer saber aonde vou, não gosto de dar satisfações. E com isso ocorrem às discussões, as agressões.” (Entrevistado 03)

“Por causa da família dela que se mete em nossos problemas... por causa do dinheiro, ela gasta com as coisas para a filha e depois quer mais.” (Entrevistado 01)

“... por causa de uma louça que ela queria que lavasse. Eu queria jogar bola...” (Entrevistado 06)

Para Saffioti:

O domicílio mostra-se o locus privilegiado do exercício da violência contra mulher como forma de reafirmação do poder do macho o espaço privado do domicílio só apresenta esta qualidade para o homem, cujo poder frente à mulher lhe permite impor sua vontade. (1994:163 e 166)

Sendo assim, estabelecido os parâmetros do domicílio pelo homem, cabe a mulher vítima de violência doméstica acatar, ou então terá como consequência a ocorrência de atos violentos por seu marido ou companheiro, que os utilizará para impor limites.

5 SENTIMENTOS EXPERIMENTADOS POR ELES APÓS A VIOLÊNCIA PRATICADA

Analisando os sentimentos dos entrevistados verificamos que esses são expressos, ainda que poucos confusos, como raiva, tristeza, angustia, culpa e arrependimento. Os depoimentos revelam essa questão:

“Fiquei mal... triste. Pedi desculpas, disse que não iria acontecer de novo.” (Entrevistado 03)

“... depois das brigas eu sentia raiva, mais depois passava.” (Entrevistado 01)

“Fiquei mal, muito mal, quando passou, eu comecei a chorar distante dela e eu me senti muito mal.” (Entrevistado 02)

“Sentia-me triste, é ficava triste... um pouco chateado.” (Entrevistado 05)

Para Alvim e Souza “em termos de sofrimento, ambos os envolvidos sofrem, tanto quem agride quanto quem é agredido.” (2004:123)

Como confirma Saffioti “o consentimento social para que os homens convertam sua agressividade em agressão não prejudica, por conseguinte, apenas as mulheres, ma também a eles próprios.” (1999:84)

6 EFEITOS DA VIOLÊNCIA NO ESPAÇO FAMILIAR

No que tange a essa análise verificamos que a maioria dos entrevistados teve a percepção de que as brigas, discussões e agressões ocorridas em seu espaço familiar traziam uma melhora ao relacionamento conjugal, uma “apimentada”, logo não reconhecem os atos deles como violência em si, mas como algo que melhorou seu relacionamento.

“(...) as brigas apimentavam o relacionamento, às vezes a gente brigava e se entendia depois e ficava mais feliz.” (entrevistado 5).

“Depois sempre de uma briga melhora. O relacionamento fica melhor. Com certeza ficará ainda melhor.” (entrevistado 6).

“(...) foi uma confusão só. Aí mais tarde, nós conversamos e fizemos as pazes, fizemos sexo, as brigas apimentaram o relacionamento (...) passa três dias, volta tudo ao normal, o sexo fica mais gostoso.” (entrevistado 2)

“Quando acabavam as brigas, ela vinha e fazia as pazes comigo (...)” (entrevistado).

Os dados revelam ainda que alguns entrevistados que em seu espaço familiar as agressões ocorriam constantemente e resultou na separação do casal.

“(...) gerou polêmica, gerou separação.” (Entrevistado 1).

“(...) o gostar assim, foi acabando. O relacionamento foi acabando (...). Resolvemos tentar de novo, mais não deu certo (...) aí nos separamos.” (entrevistado 4).

“Separamo-nos (...) porque ela não gostava mais de mim (...) as brigas não foram a causa da separação e sim a falta de amor.” (entrevistado 5).

Sendo assim, podemos observar que as brigas e discussões por ocorrerem com frequência trouxeram o fim da fase do encantamento, da paz, trouxe a desilusão, o fim do casamento. No entanto para Alvim e Souza “a separação é indesejada” (2004:124)

Outro ponto que verificamos é a preocupação que os entrevistados têm com seus filhos, pois esses filhos passam a ser expectadores da violência ocorrida dentro de seus lares e muitas vezes são essas crianças que tentaram controlar seus pais no momento de fúria.

Esses filhos sofrem pelos conflitos existentes dentro de seus lares e também passam a sofrer quando ocorrem à separação de seus pais. Os depoimentos trazem essa confirmação:

“(...) o meu filho mais velho viu a cena quase toda, ele chorava muito e gritava para eu parar (...) quase perdi ela e meus filhos (...)” (entrevistado 2)

“(...) a minha maior preocupação é com a minha filha, pois ela sofre, sofre muito com a separação.” (entrevistado 5).

“(...) agi normal por causa da minha filha que estava acordada. (...) disse a ela, vamos parar com isso a menina está crescendo” (entrevistado 6)

“Senti-me preocupado depois da agressão, porque a gente tinha uma família, uma filha, e ela sofre muito até hoje, e mais ainda depois da separação”. (entrevistado 4).

As crianças que participam do conflito conjugal sofrem com tal situação. Alguns autores afirmam que por presenciarem cenas de violência ficarão com cicatrizadas em sua vida, as quais poderão gerar nos meninos agressividade na vida adulta ou até mesmo na própria infância, e nas meninas futuras mulheres com facilidade de aceitar a naturalização de futuros atos violentos que sofrerão de seus futuros maridos ou companheiros. Logo, a criança terá a possibilidade de diferenciar-se cada vez mais de tudo o que viveu, ou então repetir-se, com o maior desconhecimento da causa. (NOLASCO, 1993:166)

7 CONHECIMENTO DA LEI MARIA DA PENHA – LEI Nº 11.340/06

Quanto a essa questão verificamos que maioria dos entrevistados não conhece a Lei Maria da Penha, seus conhecimentos são superficiais em relação à sua abrangência no que tange a proteção à mulher vítima de violência.

“Eu só sei que o Presidente assinou essa Lei para defender as mulheres, e é uma boa lei para agressão que é feita com tapa, com faca, com tiro (...)” (entrevistado 1)

“Não tenho quase nenhum conhecimento. Só sei que defende as mulheres e que agora o agressor pode ser preso.” (entrevistado 2)

“Não, não sei nada a respeito. Sei que é delegacia. É a Lei da mulher” (entrevistado 4).

Ao analisarmos as falas podemos identificar que os agressores não têm o conhecimento da Lei nº 11.340/06, que tem como objetivo prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. Criam-se assim, mecanismos que venham coibir a violência doméstica e familiar. Reconhece a violência como crime, assegurando às mulheres o exercício efetivo dos direitos como: direito à vida, à saúde, à alimentação, à dignidade etc. Define ainda as formas de violência doméstica e familiar como: violência física, psicológica, moral, patrimonial e sexual.

A referida Lei criou uma rede legal de proteção que permite ao juiz criminal aplicar medidas civis de urgência, como o afastamento do agressor do lar, suspensão da posse ou restrição do porte de armas, restituições de bens indevidamente subtraídos pelo agressor à ofendida, a prisão do homem que pratica a violência doméstica contra a mulher, com penas de 3 meses a 3 anos de detenção etc.

A Lei também cria os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica/familiar. Atualmente existem quatro Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher no Rio de Janeiro, um fica no Centro do Rio, outro em Campo Grande/RJ, um em Nova Iguaçu/RJ e um em Jacarepaguá/RJ. Nos outros Municípios o atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica são feitos nos Juizados Especiais Criminais (JECRIM). Com a criação do Juizado Especial, foi constituída também uma equipe multidisciplinar com assistentes sociais, psicólogos, advogados que passaram a desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamentos, prevenção para a ofendida, o agressor e os familiares. Segundo reportagem do Jornal O Globo a Lei Maria da Penha sancionada pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva em agosto de 2006, alterou o código penal e permitiu que os agressores passassem a serem presos em flagrante ou que tivessem a prisão preventiva decretada.

A medida alterou ainda a Lei de Execuções Penais, o que passou a permitir que o juiz pudesse determinar o comparecimento obrigatório de agressor a programas de recuperação e reeducação, o que antes não acontecia. As investigações passaram a serem mais detalhadas, com depoimento também de testemunhas. Antes, o crime de violência doméstica era considerado de “menor potencial ofensivo”.

A Lei batizada em homenagem a uma vítima real dessa violência: a cearense Maria da Penha Maia, uma biofarmacêutica que lutou durante 20 anos para ver seu agressor condenado, e virou símbolo contra a violência doméstica. Em 1983, o marido de Maria da Penha, um professor universitário, tentou matá-la

duas vezes. Na primeira tentativa, ela ficou paraplégica. Apenas oito anos depois do caso ele foi condenado a oito anos de prisão, mais conseguiu recorrer. O caso chegou à Comissão Interamericana dos Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), que acatou, pela primeira vez, a denúncia de um crime de violência doméstica. Ele foi preso em 28 de outubro de 2002 e cumpriu dois anos de prisão. Hoje, está em liberdade. (Jornal O globo, 23/11/2007).

8 OPINIÕES SOBRE AS PENAS PUNITIVAS – LEI Nº 9.090/1995.

A maioria dos entrevistados identificou as penas punitivas como sendo boas e bem aplicadas pelos juízes do Juizado Especial de Violência Contra Mulher (JECRIM), pois como eles definem “estão recebendo uma chance antes de serem presos”.

“(...) eu que tenho que pagar as penas, pelo menos eu não vou ser preso injustamente.” (entrevistado 1)

“(...) sei que é a chance que o juiz está me dando. Ele poderia me prender.” (entrevistado 2)

“(...) pagar cestas básicas, prestar serviços a comunidade (...) é uma boa” (Entrevistado 3)

“(...) acho que quando o juiz dá essa pena ele está certo... O cara bateu, ele tem que pagar”. (entrevistado 5)

Sendo assim, podemos analisar que as penas punitivas impostas pelos juízes do JECRIM, que são: a obrigatoriedade da participação do agressor a programas de recuperação, responsabilização dos atos e reeducação desses, pagamento de cestas básicas e prestação de serviços à comunidade. Estas penas foram bem aceitas pelos agressores de violência doméstica/familiar, pois como eles não têm um entendimento correto do que seja violência, para eles serem presos seria a maior injustiça que aconteceria em suas vidas. Como afirmam os depoimentos abaixo:

“Acho boa para quem comete a violência, mas para quem não comete como eu, é uma injustiça pagar pelo que não fez, não é correto.” (entrevistado 4)

A Lei 9.099/95 instituiu os Juizados especiais Criminais (JECRIM), que julgam todos os tipos de violência, a violência no trânsito, brigas entre vizinhos, violência doméstica, violência de gênero e etc. As penas de privação de liberdade abolidas.

Nos dias atuais a Lei 11.340/06 – Lei Maria da Penha, os JECRIMs e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher passaram a tratar a violência doméstica contra a mulher com outro olhar. Passando a tratar também do agressor, que passa a participar dos grupos de reflexão desenvolvidos pela equipe técnica. Grupos esses que formam “espaços propícios à assunção de responsabilidade; à ampliação do autoconhecimento; à vocalização de experiências e valores associados à subjetividade masculina; à expansão de horizontes; à transformação da auto-estima... e das perspectivas individuais.” (ACOSTA, 2004:9)

9 CONCLUSÃO

Ao analisarmos as entrevistas coletadas, podemos perceber que os sujeitos da pesquisa não conseguem identificar seus atos violentos como sendo violência. Eles só percebem a violência quando é cometida com pessoas de fora do seu convívio, ou com os pais, filhos e até a violência cometida por policiais e bandidos. A violência por eles praticada contra sua mulher ou companheira, essa eles desconsideram.

A naturalização da cultura patriarcal/machista legitimada pela sociedade faz com que o homem se sinta no direito de cometer a violência doméstica contra a mulher. Como ele está no seu direito de homem, domina seu ambiente familiar impondo suas vontades, seus desejos, suas idéias reinando sobre os demais ocupantes de território.

A violência por ser vista como algo natural ao homem, não é percebida pelo agressor, que a considera como típica de seu comportamento.

Ao elaborar a pesquisa tinha algumas inquietações a serem respondidas e uma delas era o que motivava o homem a agredir sua mulher/ companheira. A análise dos dados revela que os motivos, narrados pelos entrevistados, que culminaram na violência física e psicológica foram os problemas conjugais, como as brigas constantes, as diferenças entre o casal, a condição financeira. Na maioria das vezes culpabilizam suas companheiras por tais atos, alegando que não se comportaram como deveriam, e não obedeceu a sua ordem. Utilizam-se da violência como um instrumento para resolverem seus conflitos.

A visão hierarquizada da sociedade faz com papéis de gênero sejam bem definidos, passando a ditar regras, valores e atitudes comportamentais no ambiente familiar.

Ao analisarmos os sentimentos por eles experimentados, observando que por terem sido educados desde meninos a não expressarem sentimentos, tiveram dificuldades para expressá-los, mas conseguiram. Os sentimentos giraram em entre a culpa e a necessidade de se desculparem, uma vez que se arrependem após o ocorrido. Portanto, atentamos para o fato de que, em termos de sentimentos ambos os envolvidos sofrem, tanto o agressor como a agredida.

Com a observação e a entrevista em meus campos de estágio, pude perceber, mesmo não tendo acrescentado essa pergunta a minha entrevista, que a maioria dos participantes da pesquisa vivenciou ou sofreu violência por parte de seu pai ou mãe em sua infância. Sendo assim, o mito que a família é um local de segurança e que a violência está na rua, cai por terra.

A violência doméstica/familiar acarretou na maioria dos relacionamentos o rompimento do vínculo conjugal, pois as mulheres agredidas pelos seus maridos, por não aguentarem mais a violência sofrida optaram pela separação. Os entrevistados, em sua maioria, tiveram a percepção de que as brigas, as discussões, a violência “apimentam” o casamento, melhora o relacionamento. Logo, mais uma vez podemos perceber na fala dos entrevistados que a violência para o homem faz parte de sua natureza e por ser corriqueira não a identifica.

Podemos perceber ainda que a desigualdade social provoca a divisão entre os povos, divide a sociedade com base na cor/raça, na opção sexual, política, religiosa, condição social de gênero das pessoas, dividindo os iguais em ser masculino e ser feminino através da identidade de gênero. O patriarcalismo/machismo subjuga o mundo ao poder do macho. Dividindo assim, a sociedade em dois pólos: o público e o privado. O público está para os homens, o ser forte e viril, bem sucedidos, produtivos e capazes, o cidadão. Já o privado está para as mulheres e para os desvalidos, estigmatizados e oprimidos pela ideologia da dominação. Onde há a vivência da culpa, da falta de esperança e perspectiva, da violência. É no mundo privado que se reproduz, na educação das crianças, a perversidade da prática e do estigma da ideologia machista.

Certamente, sei que não esgotei o assunto, pois esta pesquisa é um trabalho embrionário que outros pesquisadores poderão dar continuidade. Sendo necessário um desfecho.

Finalizo essa pesquisa fazendo questionamentos: pensar na eliminação da violência seria utopia? As políticas públicas para mulheres respondem a demandas? O Estado e a sociedade tem se importado com a violência doméstica dentro do âmbito familiar? Até quando os homens e as mulheres estarão presos a marcos impostos pelo sistema e pela sociedade? Será que como sociedades estão dispostos a romper com a cultura da dominação? Como mudar conceitos que estão impregnados no ser humano?

REFERÊNCIAS

- [1] ABDALA, C. Violência de Gênero: Poder e Cultura na Subordinação feminina. Vassouras (RJ): Universidade Severino Sombra; 2004.
- [2] ACOSTA F.; FILHO, A. A.; BRONZ, A.. Conversas homem a homem: Grupo reflexivo de gênero. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2004.
- [3] ANTUNES, R. Os sentidos do trabalho – Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2ª Ed. 2000.
- [4] BRASIL. Senado Federal. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988
- [5] _____. Lei nº 9.099/1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Senado Federal: Brasília, 1995.
- [6] _____. Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. Senado Federal: Brasília, 2006.
- [7] EGGERT, E. Pesquisa como pronúncia do mundo através da produção do conhecimento feminista. IN: STRECK, D.; EGGERT, E.; SOBOTKA, E. (Org.). Dizer a tua palavra: educação cidadã, pesquisa participante, orçamento público. Pelotas – RS: Seiva, 2005.
- [8] GEBARA, I. Rompendo o silêncio: Uma fenomenologia feminista do mal. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- [9] MINAYO, M. C.de S. Laços perigosos entre machismo e violência. Rev. CS Col. 2005; 10(01): 18-26.
- [10] _____. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

- [11] NOLASCO, S. De Tarzan a Homer Simpson: banalização e violência masculina em sociedade contemporânea ocidentais. Rio de Janeiro: Rocco, 2001.
- [12] _____. O mito da masculinidade. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- [13] _____. O primeiro sexo e outras mentiras sobre o segundo – as questões que mais estão mexendo com a cabeça dos homens. Rio de Janeiro: Best Seller, 2006.
- [14] PEREIRA, E.; BEZERRA, V. Projeto de intervenção. Rio de Janeiro: SOS Mulher, 2000.
- [15] PITANGUY, Jaqueline. Gênero, violência e direitos humanos. IN: Revista Promoção da Saúde. Ano III – N. VI- Brasília: Ministério da Saúde, 2002.
- [16] ROCHA, L. de M. L. N. Poder Judiciário e violência doméstica contra a mulher: A defesa da família como função da Justiça. IN: Revista Serviço Social e Sociedade nº 67 – Especial. São Paulo: Cortez, 2001.
- [17] ROMANELLI, G. Autoridade e poder na família. IN: A família contemporânea em debate. CARVALHO, M. do C. B. de (org.). São Paulo: EDUC/Cortez, 2000.
- [18] SAFFIOTI, H. I. B. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. Revista Perspectiva Vol.13, Nº4. PUC/SP: 1999.
- [19] _____. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. IN: Cadernos Pagu, nº 16. Campinas: UNICAMP, 2001.
- [20] _____. O poder do macho. São Paulo: Moderna, 1987.
- [21] _____. Violência de gênero no Brasil contemporâneo. IN: SAFFIOTI, H. I. B.;
- [22] WHITAKER, D. Mulher e homem: O mito da desigualdade. São Paulo: Moderna, 1988.

Capítulo 24

INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA IMPACTOS DE SUA EXPANSÃO SOBRE O TRABALHO DOCENTE: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Sibele Leandra Pennas Silva

Amélia Carla Sobirinho Bifano

Resumo: A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia representou um marco para a expansão do ensino profissional e tecnológico no país. O presente estudo realizou a análise de artigos científicos nacionais, publicados no período entre 2008 e 2016, visando identificar os impactos da criação e expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET's) sobre o trabalho docente. Os resultados obtidos indicaram predominância de estudos qualitativos em pesquisas sobre o tema e, que os principais impactos ocorreram sobre a formação docente. Espera-se ter contribuído para reflexões sobre o tema e o estímulo de novas pesquisas.

Palavras-chave: Expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Trabalho Docente. Educação Profissional e Tecnológica.

O presente artigo encontra-se disponível nos Anais do II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos/III Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais/II Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental, ocorrido em Londrina (PR) em julho de 2017, disponível em <https://www.congressoservicosocialuel.com.br/anais/2017/assets/131444.pdf>, porém sofreu alterações visando atualizar as produções que compuseram o estudo e inserir modificações sugeridas para melhoria do mesmo.

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF's), foi um marco para a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) nas últimas décadas.

Os IF's são instituições de educação multicampi, com a função de ofertar educação profissional e tecnológica em diferentes modalidades, fundamentando-se na verticalização do ensino com atuação dos docentes em diferentes níveis (PACHECO, 2010, p. 70).

Art. 2º Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei.

[...]

Art. 6º Os Institutos Federais têm por finalidades e características:

III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infra-estrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão; [...] (BRASIL, 2008, art. 2º e 6º).

Neste modelo de instituição, o perfil do professor deve ser de um profissional capaz de lidar com níveis e modalidades diferentes de ensino, desenvolver ainda atividades de pesquisa, extensão, coordenação e atividades pedagógicas compatíveis com os alunos aos quais tem responsabilidade.

Art. 2º [...]

§ 2º A Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico destina-se a profissionais habilitados em atividades acadêmicas próprias do pessoal docente no âmbito da educação básica e da educação profissional e tecnológica, conforme disposto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e na Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2012, art. 2º).

Dessa forma, esta nova estrutura da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil trouxe significativas modificações sobre todo o sistema educacional e refletiu no trabalho docente (PACHECO, 2010, p. 71).

Considerando a possibilidade de contribuir para formação de um quadro acerca dos impactos da criação dos IF's sobre o trabalho docente, procurou-se guiar pelas seguintes questões: Qual a relevância de estudar o trabalho do docente lotado nos IF's? Qual a contribuição de entender como a nova estrutura da educação profissional e tecnológica e sua relação com o trabalho docente? Como vem sendo os estudos que se dedicam ao trabalho docente e sua realidade nos IF's?

Assim, tendo como objetivo buscar analisar o trabalho docente, como profissional do qual se exige condições e habilidades múltiplas e sob a égide de uma nova instituição, este estudo realizou o levantamento bibliográfico da produção científica no período de 2008 a 2018, sobre a temática. Buscou-se também identificar a frequência de produções por ano, as áreas de formação dos autores, as abordagens e métodos utilizados na produção das pesquisas e os conteúdos destas.

2 TRABALHO DOCENTE NO CONTEXTO DA EXPANSÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A atividade docente é aprendida cotidianamente em virtude da singularidade e imprevisibilidade inerentes a seu exercício, em constante transformação e que não permite regularidades nas ações dos docentes (PERRENOUD, 2002). A aprendizagem da docência é construída por meio do fazer e aplicada a novas situações depois de ressignificada. Assim, a compreensão do trabalho docente deve considerar sua prática cotidiana e os componentes que a compõem: trajetória profissional dos professores, o contexto histórico e social de sua atuação, o sistema educacional, a escola e as tecnologias.

Os saberes implicados no exercício da docência compõem-se de saberes “provenientes das instituições de formação, da formação profissional, dos currículos e da prática cotidiana” (TARDIFF, 2014, p. 54), é construído conforme exigências da atividade.

O processo de implantação e expansão dos IFET's repercutiu significativamente na educação profissional e tecnológica, tendo gerado mudanças no sistema educacional e também sobre o perfil docente necessário para atender a esta nova realidade.

Nesse contexto, a formação de professores deve ser mediada por um processo de reflexão crítica dos docentes sobre sua própria prática (TARDIFF, 2014; NÓVOA, 2009; PERRNENOU, 2002). Possibilitando considerar o professor como elemento central do processo de formação, reduz o distanciamento entre o que acontece cotidianamente e o que é proposto pelas políticas educacionais e curriculares.

O trabalho docente é construído em um contexto histórico, social, econômico e político situados no tempo e no espaço, dentro de condições pessoais e institucionais, exigindo que a formação de professores promova maior aproximação da teoria e da prática, sendo permeada pela reflexão crítica e constante do professor sobre seu trabalho.

3 MÉTODO

Para realização desta pesquisa foi utilizada a pesquisa bibliográfica, tendo sido realizada uma revisão de literatura para analisar o estado da arte sobre as implicações da criação de expansão dos IF's sobre o trabalho docente.

Definidas como de caráter bibliográfico, elas parecem trazer em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e de seminários (FERREIRA, 2002, p. 257).

O processo de busca para realização do levantamento da produção acadêmica foi realizada em agosto de 2017 e atualizada em abril de 2019.

O levantamento das publicações foi realizado nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online - Scielo* (<http://www.scielo.org/php/index.php>) e no portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- Capes (<http://www.periodicos.capes.gov.br/>), em atendimento aos critérios de fidedignidade e abrangência.

Nas referidas bases de dados foram combinados os descritores “institutos federais de educação, ciência e tecnologia OR instituto federal de educação, ciência e tecnologia” AND “trabalho docente” entre aspas nos descritores compostos para que fossem recuperados registros que continham as palavras juntas e a inclusão do operador booleano OR para recuperação do descritor no singular ou plural e AND para restringir a combinação dos termos.

Foram critérios para inclusão neste estudo apenas artigos científicos, excluindo-se outros tipos de publicações, que tenham sido publicados em língua portuguesa, tratassem da relação entre a criação dos IF's e sua repercussão no trabalho docente, contemplando apenas docentes brasileiros, disponíveis gratuitamente em bases de dados *online*, publicados no período de 2008 a 2018, tendo sido a data inicial definida a partir do marco temporal de promulgação da Lei nº. 11.892/2008, que criou os IF's.

Na base de dados da *Scielo*, selecionou-se a opção “Pesquisa de Artigos”, usando como critério de opção “Todos os Índices”, marcando como filtros: Idioma – Português; Ano de Publicação – 2008 a 2018; Tipo de Literatura – Artigo. No Portal de Periódicos da Capes selecionou-se a opção “Buscar Assunto”, selecionou-se a opção “Busca Avançada”, utilizando como critérios “qualquer e contém”, para indicar que os descritores poderiam estar em qualquer lugar do texto. Foram marcados os filtros: Data da Publicação – últimos 10 anos; Tipo de Material – Artigo; Idioma – Português. Foi encontrado um total de 103 produções. Em uma primeira busca foram eliminadas as duplicatas e realizada a leitura dos títulos e resumos para verificar sua adequação aos critérios de elegibilidade. Para maior refinamento foram selecionadas as produções em que ocorressem obrigatoriamente a presença de um dos descritores ou que dialogassem de alguma forma com a temática. O total de 29 produções se encaixou nos critérios pré-estabelecidos e compuseram o presente estudo.

Foi utilizado o software *WordSmith Tools* versão 6.0, ano 2012 para auxiliar quanto à análise lexical no tratamento dos dados. De acordo com Sardinha (2005), o programa constitui-se em um conjunto de programas com diferentes aplicações, que abrangem o pré-processamento, organização e análise de textos

isolados. A ferramenta *Word List* foi utilizada com o título, resumo e objetivo geral das publicações, tendo sido gerada listagem com as palavras/termos que mais apareceram nos textos, da qual selecionou-se aquelas que apresentaram maior frequência no mesmo texto e em outros e relacionadas ou que estivessem relacionadas ao trabalho docente/institutos federais de educação, ciência e tecnologia.

A ferramenta *Concord* foi utilizada a seguir para localizar os textos que tiveram a ocorrência da palavra/termo geradas pela *Word List*. Após terem sido listados pelo *Concord* foram lidos os resumos nos quais os termos apareciam e agrupou-se os textos por similaridade de conteúdo.

Procedeu-se a leitura dos 29 artigos na íntegra e, concomitantemente elaborou-se um banco de dados utilizando-se o programa *Microsoft Excel 2013*, para organização dos dados por meio da coleta de informações pertinentes à análise das produções: nome das publicações, autores, formação dos autores, instituição a que se vinculam os autores, quantidade de autores, métodos de pesquisa utilizados, revista de publicação, ano de publicação.

A análise dos dados foi realizada por meio da análise de conteúdo com base em Bardin (2009), que consiste em uma técnica que permite a sistematização e interpretação por meio de procedimentos objetivos para descrição e análise do conteúdo contido nas mensagens. A técnica foi a Análise Temática ou Categorical, na qual há a definição de categorias de análise ou categorização, que constitui-se no processo de reduzir o texto às palavras e expressões significativas (BARDIN, 2009; MINAYO, 2007).

No presente trabalho as categorias foram organizadas a partir dos conteúdos de maior significação dos textos e objetivos propostos pelas investigações: a) formação, saberes e práticas docentes e sua relação com o trabalho nos IF's; b) condições de trabalho no contexto com a criação e expansão dos IF's e as implicações no trabalho docente; c) verticalização do trabalho docente em virtude da estrutura dos IF's.

Quadro 1 – categorias e subcategorias de análise

Categorias	Número de trabalhos encontrados
Formação docente, saberes e práticas docentes	15
Condições de trabalho docente	9
Verticalização do trabalho docente	5

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A partir do levantamento das publicações selecionadas, procedeu-se à leitura dos artigos na íntegra e montou-se um banco de dados para compreensão dos conteúdos e sistematização de informações relevantes para a análise, como título, ano e autores das publicações.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 ANÁLISES DAS PRODUÇÕES QUANTO AO ANO DE PUBLICAÇÃO

Os trabalhos publicados e analisados, por ano de publicação são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Artigo analisados no período 2008-2016 por ano de publicação

Descrição/ Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Total Analisado	1	1	1	4	1	2	3	7	4	3	2	29
% de análise	3%	3%	3%	14%	3%	7%	10%	24%	14%	10%	7%	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Conforme resultado apresentado na Tabela 1, em todos os anos houve a frequência de pelo menos uma publicação, o que pode estar relacionado às discussões acerca do trabalho docente nos IF's voltarem-se muito para questões de saúde docente ou mesmo pela combinação de descritores. Destaca-se o ano de 2015, com sete publicações, correspondendo a 24%, maior frequência percentual do período. Nos anos de 2011 e 2016 ocorreram 4 publicações em cada período. Em 2014 e 2017 ocorreram 3 publicações por ano.

Os anos de 2013 e 2018 contribuíram com duas publicações em cada ano. Os anos de 2008, 2009, 2010, e 2012 apresentaram somente uma publicação em cada.

4.2 Análise das publicações quanto aos procedimentos metodológicos

A Tabela 2 apresenta os métodos e técnicas para coleta de dados em cada produção.

Tabela 2 - Procedimentos metodológicos

Tipo	Nº	Técnicas de Pesquisa	Nº	Instrumento para Coleta de Dados	Nº
Qualitativa	24	Estudo de Caso	11	Entrevista	11
		Pesquisa Bibliográfica	7	Levantamento Documental	10
		Pesquisa Documental	6	Revisão Bibliográfica	10
				Observação	4
				Questionário	1
				Grupo Focal	1
				Narrativa	1
Subtotal			24		42
Quantitativa	3	Estudo de Caso	2	Questionário	3
		<i>Survey</i>	1	Dados Secundários	1
Subtotal			3		5
Quanti-Qualitativa	2	Estudo de Caso	2	Questionário	2
				Entrevista	2
Subtotal			2		4
TOTAL	29		29		45

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Conforme apresentado na Tabela 2, verifica-se que vinte e quatro trabalhos utilizaram a Pesquisa Qualitativa, dentre as quais onze são Estudos de Caso, sete Pesquisas Bibliográficas e seis Pesquisas Documentais.

Quanto aos instrumentos para coleta de dados, a entrevista foi utilizada em seis produções; a revisão bibliográfica em sete produções; quatro produções utilizaram o levantamento documental; duas produções utilizaram a observação; uma publicação usou o grupo focal; uma publicação recorreu à narrativa; três produções utilizaram simultaneamente a revisão bibliográfica e levantamento documental; três optaram por utilizar concomitantemente a entrevista e o levantamento documental; a observação foi empregada conjuntamente com a entrevista em uma produção; também em uma publicação foram utilizados simultaneamente o levantamento documental, a entrevista e a observação.

A Pesquisa Quantitativa foi utilizada em três produções, sendo dois Estudos de Caso e um *Survey*. Quanto aos instrumentos de coleta de dados, duas produções recorreram ao questionário; uma produção utilizou simultaneamente o questionário e dados secundários.

A pesquisa Quanti-Qualitativa foi observada em duas produções, ambas Estudos de Caso. Os instrumentos de coleta utilizados foram questionário e entrevista, concomitantemente em ambas.

A Pesquisa Qualitativa possibilita contato direto e prolongado do pesquisador com o sujeito ou grupo, o ambiente e a situação pesquisada (MARCONI; LAKATOS, 2011) e ocorreu em em vinte e quatro produções, do total analisado, constituindo-se no maior número de artigos. As Pesquisas Quantitativas e Quanti-Qualitativas apresentaram baixa ocorrência, sendo três e duas produções respectivamente. Considerando a temática estudada e os objetivos propostos, a Pesquisa Qualitativa constitui-se na mais adequada, pois possibilita a geração de conhecimento mais aprofundado entre o pesquisador e pesquisado, sendo que “as

técnicas de métodos quantitativos perdem em essência, as particularidades vivenciadas pelos sujeitos” (COSTA, 2017, p. 127)

No que diz respeito aos Procedimentos, o Estudo de Caso apresentou maior número de ocorrências do total de artigos analisados, constituindo-se em uma investigação empírica de um fenômeno dentro de um contexto da vida real e que visam compreendê-lo em profundidade, permitindo uma investigação para preservar as características dos eventos da vida real (YIN, 2001). Nesse sentido, o estudo de caso permite o conhecimento dos fatos em seu contexto de acontecimentos.

No que tange ao instrumento de coleta de dados, a entrevista prevaleceu com o maior número de ocorrências, sendo apontada por Lakatos e Marconi (2011) como a técnica fundamental das pesquisas do tipo qualitativa, por permitir interação entre pesquisador e pesquisado e conseqüentemente esclarecimentos e ampliações, se necessários. O Levantamento Documental e a Revisão Bibliográfica também se destacaram, sendo a primeira definida por Ludke e André (1996) como importante técnica na pesquisa qualitativa, visando complementar informações obtidas por outras técnicas ou apontar novos aspectos de um tema ou problema. Já a Revisão Bibliográfica é essencial em qualquer pesquisa científica, pois fornecerá as informações para elaboração dos conhecimentos teóricos que nortearão o trabalho. Entretanto, para além dessa finalidade, há pesquisas de revisão bibliográfica, que utilizam publicações científicas em periódicos, livros, anais de congressos, teses, dissertações e outras produções para realizar sua análise e não apenas a simples transcrição de suas ideias (BRASILEIRO, 2013).

No caso das Pesquisas Quantitativas e Quanti-Qualitativas o instrumento mais utilizado foi o Questionário, corroborando com a grande utilização do mesmo em pesquisas quantitativas devido à sua característica de permitir alcançar um grande número de pessoas, caracterizar a amostra e facilitar a análise estatística.

Dessa forma, observando-se que a maioria dos pesquisadores têm buscado analisar e interpretar os processos e significados do comportamento humano e não somente mensurar os eventos estudados, portanto têm utilizado preferencialmente utilizando como tipo a Pesquisa Qualitativa, estratégia o Estudo de Caso e instrumento de coleta a Entrevista.

4.3 ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES QUANTO AO PERFIL DOS AUTORES

A Tabela 3 apresenta a formação dos autores, na qual observa-se variedade nas áreas dos autores, o que corrobora com a interdisciplinaridade acerca dos estudos sobre o trabalho docente. Ainda ressalta-se o fato dos IF's, por constituírem-se em uma nova institucionalidade gerem interesse de diferentes pesquisadores.

Tabela 3 – Formação dos autores

Formação	Nº. de autores	f
Educação	26	44%
Psicologia	7	12%
Letras	7	12%
História	7	12%
Ciências Sociais	7	12%
Química	2	3%
Matemática	1	2%
Administração	1	2%
Ciência da Computação	1	2%
Total	59	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

O maior investimento verificado foi de profissionais da área de Educação, com vinte e seis pesquisadores da área e o percentual de 44% do total de autores, sugerindo que os educadores tenham maior interesse em estudar seu trabalho. As áreas de Psicologia, Letras, História e Ciências Sociais apresentaram sete autores com tais formações, indicando interesse sobre a saúde mental, linguagem, implicações sociais e histórico no estudo do trabalho docente nos IF's. Houveram dois profissionais da área de Química e um

profissional das áreas de Matemática, Administração e Ciência da Computação, com estudos sobre o trabalho docente nos IF's direcionados à sua área de formação.

Na Tabela 4 apresenta-se os autores que mais produziram sobre a temática.

Tabela 4 – Autores com mais de um trabalho

Autor	Quantidade
MANCEBO, D.	2
OTRANTO, C.R.	2
SHIROMA, E. O.	2

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No que diz respeito à autoria, no período compreendido pela pesquisa, que foi de 2008 a 2018, Otranto (2012, 2013), Mancebo (2009, 2015) e Shiroma (2011, 2016) publicaram dois trabalhos cada uma. Observou-se que três pesquisadoras publicaram seis artigos de um total de vinte e quatro, o que sugere um maior interesse destes na temática.

4.4 ANÁLISE DAS PRODUÇÕES QUANTO ÀS REVISTAS ANALISADAS

As revistas em que ocorreram as publicações são apresentadas na Tabela 5.

Tabela 5 – Revistas analisadas

Revista	Total de artigos
Holos	5
Educação e Pesquisa	2
Educação e Sociedade	2
Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica	2
Revista Educação em questão	2
Revista Eixo	2
#Tear Revista de Educação, Ciência e Tecnologia	1
Cadernos de Educação	1
Ciência e Educação	1
Educação e Realidade	1
Educação em perspectiva	1
Interfaces da educação	1
Linhas críticas	1
Organizações e Democracia	1
Revista Educação por escrito	1
Revista Estudos e Pesquisas sobre Ensino Tecnológico	1
Revista Pedagógica	1
Revista Subjetividades	1
Revista Temas em Educação	1
Scientia vitae	1

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

As publicações ocorreram em 20 revistas diferentes, indicando que a temática é de interesse de diferentes revistas. A revista Holos publicou cinco artigos; as revistas Educação e Pesquisa, Educação e Sociedade, Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica, Revista Educação em Questão e Revista Eixo dois artigos em cada periódico. Nas demais revista houve a ocorrência de uma publicação em cada.

O maior número de periódicos foram nas áreas de Ciências Humanas, na subárea de Educação, com vinte e uma publicações. A área de Ciências da Saúde tiveram três publicações e na subárea Interdisciplinar tiveram cinco publicações.

A área de educação foi a de maior incidência nas publicações, sendo de se esperar que periódicos da área se interessassem pelo tema. Ressalta-se as publicações na área de Saúde, sugerindo que, apesar da baixa incidência há interesse na saúde docente.

4.5 ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS PRODUÇÕES

Conforme o Quadro 2, que mostra o agrupamento das publicações dentro das categorias, com discriminação de títulos, autores e ano das publicações.

Categorias	Título	Autor (es)	Ano
Formação, saberes e práticas docentes	Diferenciais inovadores na formação de professores para a educação profissional	MACHADO, L. R. S.	2008
	Formação docente e aprendizagem da docência: um olhar sobre a educação profissional	PENA, G. A. C.	2011
	Trabalho docente na educação profissional e tecnológica e no Proeja	SHIROMA, E. O.; LIMA FILHO, D. L.	2011
	Análise de aspectos pedagógicos da educação profissional técnica do Instituto Federal de Minas Gerais	OLIVEIRA, W. L.	2014
	Identidade profissional e trabalho docente: o que dizem os professores dos cursos de licenciatura do IFAL	GOMES, S. S. W.; BRASILEIRO, R. M. O.; LIMA, P. R.	2014
	O PROEJA integrado à educação profissional: desafios, possibilidades e práticas docentes	FARIA, D. S. A.; ASSIS, S. M.	2014
	A qualificação dos docentes no contexto dos Institutos Federais: reflexões sobre a relevância da formação continuada	JARDIM, A. C. S.	2015
	Percepção dos professores dos cursos técnicos e tecnológicos sobre formação continuada	PINHEIRO, A. B. M.; PINHEIRO, M. D. S. L. B.; BARREIRA, C. M. F.	2015
	Os Saberes Docentes para a formação de professores da Educação Profissional e Tecnológica	CAMPOS, A. T.; SILVA, F. R. A.; SOUZA, A. C. R.; LEAL, D. A.; AZEVEDO, R. O. M.	2015
	Os saberes docentes nos cursos de licenciatura a distância em ciências naturais e matemática nos institutos federais do Brasil	PASQUALLI, R.; CARVALHO, M. J. S.	2016
	Saberes da profissionalidade nos IFS para além da racionalidade técnica	BRANDT, A. G.	2016
	Bacharéis que se tornam professores: inserção e prática profissionais de engenheiros no ensino superior	SILVA, S.H.S.C.; SOUZA, F.C.S.	2017
	A formação docente para a educação profissional, técnica e sua influência na atuação dos professores do Instituto Federal do Amapá – Campus Macapá: um estudo de caso	GUEDES, I. A. C.; SANCHEZ, L. B.	2017
	Formação profissional e perfil docente da educação profissional e tecnológica: um estudo no IFTM – Campus Paracatu	SOUZA, T. R. A.; SOUZA, J.F.	2018

Continuação...

Categories	Título	Autor (es)	Ano
	Formação de professores da educação profissional: análise das produções acadêmicas	VIEIRA, M. M. M.	2018
Condições de trabalho docente	REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente	LÉDA, D. B.; MANCEBO, D.	2009
	A educação a distância nas instituições federais de ensino: novas relações no processo de trabalho docente	PINO, M. A. B. D.; GRÜTZMANN, T. P.; PALAU, R. C. N.	2011
	Entre o bem e o mal-estar: a intensificação do trabalho docente no âmbito dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia	PINTO, C. L. L.; GOES, R. I. G.; KATREIN, B. H.; BARREIRO, C. B.	2013
	A falsa democracia da expansão educacional pela lei 11.892/2008: resultados em forma de precarização do trabalho docente em um IF do Nordeste Baiano	GURERREIRO, P.L. P.	2015
	Trabalho docente e avaliação de desempenho: o caso dos professores que atuam na carreira de educação básica, técnica e tecnológica	DAL RI, N. M.; FLORO, E.O.	2015
	Qualidade de vida no trabalho: um estudo com professores dos Institutos Federais	OLIVEIRA R.R.; SILVA, I.B.; CASTRO, D.S.P.; LIMONGI-FRANÇA, A.C.	2015
	Entre travessias: a saúde dos docentes na expansão/interiorização do IFMA.	CARDOSO, V. M. L.; RIBEIRO, C. V.	2016
	A intensificação e precarização do trabalho docente nos institutos federais	BACCIN, E. V.; SHIROMA, E. O.	2016
	O trabalho docente nos Institutos Federais no contexto da expansão da educação superior	SILVA, P. F.; MELO, S. D.G.	2018
Verticalização do trabalho docente	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: limites e possibilidades	PACHECO, E. M.; PEREIRA, L. A. C.; DOMINGOS SOBRINHO, M.	2010
	Problemas institucionais e pedagógicos na implantação da reforma curricular da educação profissional técnica de nível médio no IFSP	FERRETI, C.	2011
	Reforma da educação profissional no Brasil: marcos regulatórios e desafios	OTRANTO, C. R.	2012
	A reforma da educação profissional e seus reflexos na educação superior.	OTRANTO, C. R.	2013
	Expansão da educação superior e a reforma da rede federal de educação profissional	MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J. R.	2015

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Como se pode observar no Quadro 2, a categoria “Formação, saberes e práticas docentes” apresenta maior quinze estudos, o maior número de publicações. A categoria “Condições de trabalho docente” tem nove produções e “Verticalização do trabalho docente” obteve cinco ocorrências.

As produções do grupo “Formação, saberes e práticas docentes” abrangem questões referentes ao perfil e essencialidade de formação específica para professores que trabalham com o ensino profissional e tecnológico.

No agrupamento dessa temática, Shiroma e Lima Filho (2011) e Faria e Assis (2014) abordam a formação docente a partir do estudo do Programa de Educação de Jovens e Adultos e concordam sobre a necessidade da construção de estratégias que atendam às especificidades de formação docente desta modalidade de ensino.

A formação docente para educação profissional e tecnológica além da aprendizagem de técnicas didáticas direcionadas à transmissão de conteúdo é abordada por seis autores (MACHADO, 2008; GOMES; BRASILEIRO; LIMA, 2014; JARDIM, 2015; PINHEIRO; PINHEIRO; BARREIRA, 2015; CAMPOS *et al.* 2015; PASQUALLI; CARVALHO, 2016). Enfatizam que a formação para o ensino profissional não deve ser realizada somente com o repasse de conhecimentos teóricos, mas considere também os saberes experienciais, adquiridos por meio da prática e que são essenciais para formação e atuação docente em situações de constantes diversidades no cotidiano escolar.

Pena (2011) sugere que devem ser realizadas mais pesquisas sobre a formação docente de áreas técnicas para educação profissional. Oliveira (2014) estudou a avaliação de aspectos pedagógicos de novos *campi* do Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), cujos resultados apontaram para a necessidade de ações efetivas para formação de docentes que lecionam nas licenciaturas e no ensino técnico.

Silva e Souza (2017), Guedes e Sanchez (2017) e Vieira (2018) discutem sobre a formação docente para exercício da docência, que é exercida na educação profissional por bacharéis, tendo corrido a opção dos mesmos pela docência ocorrido em sua maioria ocorre de forma não planejada. Há consciência e dificuldades enfrentadas por falta de formação pedagógica, o que leva à necessidade de que sejam viabilizadas melhorias pela formação docente para a educação profissional, ainda que nem todos invistam efetivamente na mesma.

As produções que tratam das “Condições de trabalho docente” abordam temas que visam compreender as condições de trabalho e vida dos docentes, incluindo o ambiente e a estrutura física, as relações interpessoais, a intensificação e precarização do trabalho. Nessa temática, Leda e Mancebo (2009), Pinto, Katrein e Otrant (2012), Barreiro (2013), Guerreiro (2015) e Bacci e Shiroma (2016), abordam intensificação e precarização do trabalho docente e sua implicação na saúde dos professores. Os autores apontam a falta de planejamento e de contrapartida orçamentária como fatores que contribuem para precariedade condições materiais e físicas de trabalho além da sobrecarga dos professores. Concordam que as condições físicas e o excesso de trabalho, geram um quadro de intensificação e precarização do trabalho, resultando muitas vezes em em docentes adoecidos, com problemas em sua vida pessoal e na qualidade do ensino.

Pino, Grützmann e Palau (2011) estudam a organização do trabalho docente depois da expansão da Educação à Distância no Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSUL). Analisam as condições e relações de trabalho dos professores, tendo verificado a fragmentação do trabalho dos professores devido à rígida divisão de tarefas e terceirização de funções.

Dal Ri e Floro (2015) analisam os processos avaliativos da Carreira do Ensino Básico Técnico e Tecnológico e apontam sua utilização como instrumentos de controle. Defendem a implantação de sistemas que permitam aos docentes analisarem suas prioridades.

Oliveira *et al.* (2015) tratam da qualidade de vida no trabalho de professores de IF's, com base nos aspectos biológicos, psicológicos, sociais, organizacionais e às práticas pedagógicas, tendo constatado que a qualidade da relação entre professores e alunos do Ensino Médio Integrado foi considerado o mais significativo, indicando que é necessário alinhar a política de gestão de benefícios e apoio familiar no grupo pesquisado.

Silva e Melo (2018) discutem aspetos referentes à reordenação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e seus impactos no trabalho de docentes da educação superior nos Institutos Federais. Verificaram que no processo denominado de *ifetização*, as condições de trabalho dos docentes que atuam nas graduações, devido à expansão de cursos de forma desordenada acaba por submeter os professores a condições de trabalho precárias, sem as condições materiais necessárias.

O agrupamento “Verticalização do trabalho docente” agrega produções que tratam dos reflexos da oferta de modalidades e níveis diferentes de ensino pelos IFET's.

Pacheco, Pereira e Domingos Sobrinho (2010) enfatizam que diante da estrutura verticalizada e integrada do ensino nos IFET's devem apresentar mudança no perfil. Ferretti (2011) estuda a reforma implantada na educação profissional no Instituto Federal de Educação de São Paulo e observa que a verticalização gera a fragmentação do corpo docente e da carreira, pois sob a perspectiva dos docentes há condições inadequadas para realização do trabalho além da perda de identidade da escola técnica.

Otranto (2013) e Mancebo e Silva Júnior (2015) descrevem a verticalização como um processo que visa a otimização de recursos, tendo na expansão acelerada dos IF's um fator que dificulta o acompanhamento na contratação de professores com características e capacitação para atendimento às especificidades de cada

nível, o que tem gerado têm causado a verticalização não somente do ensino, mas também do trabalho docente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente levantamento permitiu mapear os estudos brasileiros que dialogaram de alguma forma com o impacto da criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia sobre o trabalho docente no período de 2008 a 2018. O número de artigos que compôs este estudo, além daqueles que foram descartados por se repetirem ou não preencherem os critérios para inclusão, pode-se afirmar que a quantidade de produções finais que constituíram a amostra final deste trabalho permitiu ilustrar a produção científica brasileira sobre a temática, entender melhor sobre o tema proposto e apresentar oportunidades para novas investigações futuras.

No que tange aos tipos de pesquisa, a Pesquisa Qualitativa foi utilizada com maior frequência do total de produções, enquanto as Pesquisas Quantitativas e Quanti-Qualitativas apresentaram baixa ocorrência. A estratégia de pesquisa que mais ocorreu foi o Estudo de Caso, em todos os tipos de pesquisa. O instrumento de coleta com maior frequência nas Pesquisas Qualitativas foi a Entrevista, tendo-se destacado também o Levantamento Documental e a Revisão Bibliográfica. As Pesquisas Quantitativas e Quanti-Qualitativas utilizaram o Questionário como principal instrumento de coleta.

Os impactos da criação e expansão dos IF's foi percebido como temática de interesse multidisciplinar, o que pode ser percebido pela formação dos autores e periódicos em que os artigos foram publicados. A Educação apresenta-se como formação acadêmica dos autores preponderante e como referência nos periódicos em que foram publicados os artigos. Mas, ressalta-se que houveram também pesquisadores com diferentes formações e periódicos de outras áreas, tendo se destacado em segundo lugar aqueles definidos pela Capes como de área Interdisciplinar.

O levantamento dos artigos foi feita em agosto de 2017 e atualizada em abril de 2019, nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online - Scielo* (<http://www.scielo.org/php/index.php>) e no portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- Capes (<http://www.periodicos.capes.gov.br/>), em atendimento aos critérios de fidedignidade e abrangência. Os descritores utilizados foram “instituto (s) federal (s) de educação, ciência e tecnologia” e “trabalho docente”, tendo sido selecionados vinte e nove artigos que atenderam aos critérios de inclusão elegidos.

O software *WordSmith Tools* versão 6.0, ano 2012 foi utilizado para auxiliar no tratamento dos dados, e com base nas listas geradas pelo programa os artigos foram agrupados em categorias de acordo com a similaridade de seus conteúdos.

Os dados foram analisados através da técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2009). Pela análise de conteúdo temática ou categorial foram organizadas as categorias: a) formação, saberes e práticas docentes; b) condições de trabalho docente; c) verticalização do trabalho docente.

A categoria que se destacou foi a de Formação, saberes e práticas docentes; corroborando com Knapp e Emei (2016), ao apontarem que a formação docente tem sido tema recorrente em pesquisas na educação. De acordo com FONSECA (2017, p. 176), na ação docente é necessário que consiga articular seus conhecimentos das experiências e da prática profissional, e não apenas os saberes e domínio dos conteúdos que leciona, e para tanto é essencial a formação do professor pedagogicamente. Assim, os saberes necessários para a prática docente se fundamenta em três tipos de saberes: das áreas específicas que leciona, dos conhecimentos pedagógicos e advindos da experiência (FONSECA, 2017, p. 176 *apud* PIMENTA, 2005, p.8).

A formação de professores para educação técnica e profissional exigida a partir da criação dos IF's, por um lado apresenta falta de entendimento sobre o que é formar docentes para a educação básica na modalidade profissional e tecnológica e, por outro lado o Estado não apresenta ou fomenta políticas para tal formação, exigida legalmente a partir da criação dos institutos federais (COSTA, 2013).

As “Condições de Trabalho Docente” tem se alterado de forma significativa desde as reformas que alteraram o sistema de ensino na década de 1990 e vêm sendo alvo de demais mudanças ocorridas por meio de políticas educacionais e no próprio mundo do trabalho. As condições de trabalho docente nos IF's transformaram mais uma vez as condições de trabalho docente, mas considerando um contexto específico. Os estudos apontaram para interesse em pesquisar como é o trabalho do professor considerando como

falta de planejamento a criação rápida de muitos *campus* e modificações bruscas na no ambiente físico, nas condições materiais, na organização do trabalho, como fatores determinantes para a intensificação do trabalho e desgaste de docentes.

A categoria “Verticalização do Trabalho Docente” apresenta estudos voltados para o entendimento dos IF’s estarem atendendo à legislação educacional que visa a racionalização de recursos, dentre os quais os professores, que deve ser um profissional multifuncional e polivalente para atender a níveis e modalidades diferentes de ensino, além de fazer parte de projetos de pesquisa e extensão. As produções apresentam reflexões sobre o impacto da verticalização nas exigências sobre atividades a serem desenvolvidas e para as quais os professores não possuem formação, nas condições materiais de desenvolvimento do trabalho, na organização do trabalho com múltiplas funções. O interesse dos pesquisadores é enfatizado nos aspectos que envolvem a materialidade do trabalho docente, podendo gerar cerceamento de autonomia e intensificação

Aponta-se como limitações do estudo a escolha e combinação dos descritores, a utilização de duas bases de dados e os critérios de inclusão elegidos, o que pode ter limitado os resultados. Diferentes resultados podem ser obtidos se houver a ampliação ou modificação das bases, descritores e critérios.

A temática relacionando criação dos IF’s e trabalho docente é relevante para ampliar as discussões acerca dos motivos e consequências da criação destas novas institucionalidade e seus impactos nas condições de trabalho docente e em sua possível precarização.

Desta forma, considera-se que foi realizado o mapeamento da produção sobre os impactos da, possibilitando a reflexão sobre a temática e o estímulo a novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

- [1] BRASIL. Expansão da Rede Federal. Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. 02 mar. 2016. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 04 abr. 2017.
- [2] BRASILEIRO, A. M. M. (2013). Manual de produção de textos acadêmicos e científicos. São Paulo: Atlas.
- [3] COSTA, E. O.; BIFANO, A. C. S. Idosos e tecnologias: uma pesquisa bibliográfica. Estudos interdisciplinares sobre o envelhecimento. v. 22, n. 2, p. 113-131, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/RevEnvelhecer/article/view/65329/48728>. Acesso em 04 abr. 2017.
- [4] COSTA, M. A. A formação de professores para educação profissional e tecnológica nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia de Minas Gerais. Olhar do Professor. Ponta Grossa, v. 16, n. 1, p. 173-183, 2013.
- [5] DAL RI, N. M.; FLORO, E. O. Trabalho docente e avaliação de desempenho: O caso dos professores que atuam na carreira de educação básica, técnica e tecnológica. Interfaces da Educação, Paranaíba, v. 6, n. 16, p. 66-89, 2015.
- [6] FARIA, D. A.; ASSIS, S. M. O Proeja integrado à educação profissional: Desafios, possibilidades e práticas docentes. HOLOS, Natal, ano 30, v. 2, p. 123-133, maio. 2014. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1968>. Acesso 04 abr. 2017.
- [7] FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.
- [8] FERRETTI, C. J. Problemas institucionais e pedagógicos na implantação da reforma curricular da educação profissional técnica de nível médio no IFSP. Educação e Sociedade, Campinas, v. 32, n. 116, p. 789-806, jul./set. 2011.
- [9] GOMES, S. S. W.; BRASILEIRO, R. M. O.; LIMA, P. R. Identidade profissional e trabalho docente: O que dizem os professores dos cursos de licenciatura do IFAL. Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica, Brasília, v. 1, n. 7, p. 23-36, mar. 2016.
- [10] GUEDES, I. A. C.; SANCHEZ, L. B. A formação docente para a educação profissional técnica e sua influência na atuação dos professores do instituto federal do amapá – campus macapá: Um estudo de caso. Holos, v. 7, p. 238-252, dez. 2017. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1968>. Acesso 04 abr. 2017.
- [11] GUERREIRO, P. L. P. A falsa democracia da expansão educacional pela lei 11.892/2008: Resultados em forma de precarização do trabalho docente em um IF do Nordeste Baiano. Org. & Demo Marília, v. 16, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2015.
- [12] JARDIM, A. C. S. A qualificação dos docentes no contexto dos Institutos Federais: Reflexões sobre a relevância da formação continuada. Scientia Vitae, São Paulo, v. 2, n. 7, ano 2, p. 3-12, jan. 2015.
- [13] KNAPP, I. M.; EMEI, A. T. C. Trabalho docente e PNE: Desafios à valorização profissional. Anais do Encontro Brasileiro da Red Estrado, Santa Maria, Rio Grande do Sul, ago. 2016, p. 79-91.

- [14] LÉDA, D. B.; MANCEBO, D. Reuni: Heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 49-64, jan./abr. 2009.
- [15] LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986
- [16] MACHADO, L. R. S. Diferenciais inovadores na formação de professores para a educação profissional. *Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 8-22, 2008.
- [17] MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J. R. Expansão da educação superior e a reforma da rede federal de educação profissional. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 51, n. 37, p. 73-94, jan./abr. 2015.
- [18] MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- [19] MINAYO-GOMEZ, C.; BARROS, M. E. B. Saúde, trabalho e processos de subjetivação nas escolas. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 15, n. 3, p. 649-663, 2002.
- [20] NÓVOA, A. *Professores: Imagens do futuro presente*. Lisboa: Educa, 2009.
- [21] OLIVEIRA, R. R.; SILVA, I. B.; CASTRO, D. S. P.; LIMONGI-FRANÇA, A. C. Qualidade de vida no trabalho (QVT): Um estudo com professores dos institutos federais. *Holos*, ano 31, v. 6, p. 432-447, dez. 2015. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1968>. Acesso 04 abr. 2017.
- [22] OLIVEIRA, W. L. Análise de aspectos pedagógicos da educação profissional técnica do Instituto Federal de Minas Gerais. *Revista EIXO*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 25-35, jul./dez. 2014.
- [23] OTRANTO, C. R. A reforma da educação profissional e seus reflexos na educação superior. *Revista Temas em Educação*, João Pessoa, v. 22, n. 2, p. 122-135, jul./dez. 2013.
- [24] _____. Reforma da educação profissional no Brasil: marcos regulatórios e desafios. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 42, n. 28, p. 199-226, jan./abr. 2012.
- [25] PACHECO, E. M.; PEREIRA, L. A. C.; DOMINGOS SOBRINHO, M. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: Limites e possibilidades. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 16, n. 30, p. 71-88, jan./jun. 2010.
- [26] PACHECO, E. M. *Os Institutos Federais: Uma revolução na educação profissional e tecnológica*. Natal: IFRN, 2010.
- [27] PASQUALLI, R.; CARVALHO, M. J. S. Os saberes docentes nos cursos de licenciatura a distância em ciências naturais e matemática nos institutos federais do Brasil. *Ciência e Educação*, Bauru, v. 22, n. 2, p. 523-540, jun. 2016.
- [28] PENA, G. A. C. Formação docente e aprendizagem da docência: um olhar sobre a educação profissional. *Educação em Perspectiva*, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 8-118, jan./jun. 2011.
- [29] PERRENOUD, P. *A prática reflexiva no ofício do professor: Profissionalização e razão Pedagógica*. Porto Alegre: Artmed, 2002.
- [30] PINHEIRO, A. B. M. P.; PINHEIRO, M. D. S. L. B.; BARREIRA, C. M. F. Percepção dos professores dos cursos técnicos e tecnológicos sobre formação continuada. #Tear: *Revista de Educação, Ciência e Tecnologia*, Canoas, v. 4, n. 2, p. 1-14, 2015.
- [31] PINO, M. A. B.; GRÜTZMANN, T. P.; PALAU, R. C. N. A educação a distância nas instituições federais de ensino: Novas relações no processo de trabalho docente. *Cadernos de Educação*, Pelotas, n. 38, p. 235-257, jan./abr. 2011.
- [32] PINTO, C. L. L.; GOES, R. I. G.; KATREIN, B. H.; BARREIRO, C. B. Entre o bem e o mal-estar: a intensificação do trabalho docente no âmbito dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia. *Revista Educação por Escrito*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 44-58, jun. 2013.
- [33] SARDINHA, T. B. A influência do tamanho do corpus de referência na obtenção de palavras-chave usando o programa computacional WordSmith Tools. *The ESpecialist*, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 183-204, set. 2005.
- [34] SHIROMA, E. O.; LIMA FILHO, D. L. Trabalho docente na educação profissional e tecnológica e no Proeja. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 725-743, jul./set. 2011.
- [35] SILVA, H. S. S. C.; SOUZA, F. C. S. Bacharéis que se tornam professores: Inserção e prática profissionais de engenheiros no ensino superior. *Holos*, Natal, ano. 33, v. 5, p. 197-213, 2017. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1968>. Acesso 04 abr. 2017.
- [36] SILVA, P. F.; MELO, S. D. G. *O trabalho docente nos institutos federais no contexto da educação superior*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 44, p. e177066, 2018.
- [37] SOUZA, T. R. A.; SOUZA, J. F. Formação profissional e perfil docente da educação profissional e tecnológica: um estudo no IFTM - Câmpus Paracatu. *Holos*, ano 34, v. 3, p. 303-313, set. 2018. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1968>. Acesso 04 abr. 2017.
- [38] TARDIF, M. *Saberes docentes e formação profissional*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

[39] VIEIRA, M. M. M. Formação de professores da educação profissional: análise de produções acadêmicas. *Holos*, ano 34, v. 2, p. 243-258, jun. 2018. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1968>. Acesso 04 abr. 2017.

[40] YIN, R. K. Estudo de caso: Planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Autares

Adriele Andréia Inácio

Possui graduação em Serviço Social, mestrado, doutorado em andamento no Programa de Pós graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Santa Catarina- UFSC

Aline Fernanda de Oliveira Fogaça

Graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário Católico Auxilium-Unisalesiano Araçatuba/SP (2014). Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC/SP, na linha de Políticas Sociais e Movimentos Sociais e do MASTER 2 em Ciências Sociais vinculado à Faculdade de Economia da Universidade de Grenoble Alpes França. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Movimentos Sociais (NEMOS) vinculado à PUC/SP. Possui experiência nas seguintes áreas: Assessoria à Movimentos de Moradia, Trabalho Social e Educação Popular em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social, Atendimento à População em Situação de Rua, e Atendimento Especializado à Usuários de Substâncias Psicoativas.

Amanda Cardoso da Silva

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Especialização em Instrumentalidade do Serviço Social pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Assistente Social junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) em exercício na Comarca de Rio Verde-GO com atuação nas áreas da Infância, Juventude, Família, Criminal, Fazendas Públicas e Gênero.

Amelia Carla Sobrinho Bifano

Graduada em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa - UFV (1986), Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Minas Gerais UFMG (1999), Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo - USP (2007), com período sanduiche na França, no Conservatoire National des Arts et Métiers - CNAM. Atualmente é professora associada do Departamento de Economia Doméstica da UFV, líder do grupo de pesquisa Desenvolvimento Humano, Social e Vida Cotidiana, representante do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes no Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação e Chefe do Departamento de Economia Doméstica. Temáticas de interesse: Vida cotidiana, trabalho, cognição e tecnologias, ergonomia da atividade.

Amélia Carla Sobrinho Bifano

Graduação em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa (1986), mestrado em Engenharia de Produção pela Escola de Engenharia da UFMG (1999); Doutorado em Engenharia - Engenharia de Produção, grupo de pesquisa: TTO - Trabalho, Tecnologia e Organização, pela Escola Politécnica - USP (2007). É professora adjunta do Departamento de Economia Doméstica da UFV e pesquisadora da FAPEMIG.

Ana Patrícia Pires Nalesso

Formação Acadêmica: Doutorado em Política Social, Mestrado em Serviço Social, Especialização: Saúde Pública, Graduação: Serviço Social. Experiência Profissional (atual): Docente curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, Coordenadora da comissão de pesquisa do curso de Serviço Social UEL, Membro da comissão de extensão do curso de Serviço Social UEL, Membro do comitê de ética da Universidade Estadual de Londrina, Coordenadora do projeto de extensão: Estratégias de controle dos comportamentos considerados inadequados na escola: medicalização, judicialização e táticas de resistência.

Anabella Pavão da Silva

Nome social de Thiago Rodrigo da Silva. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", UNESP, campus de Franca. Professora bolsista dos cursos de Serviço Social e Relações Internacionais da UNESP/Franca. Bolsista CAPES. Pesquisadora do GEPIA (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas para a Infância e Adolescência) - UNESP/Franca e do PICO (Pesquisa Interdisciplinar de Combate às Opressões) da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM).

Ane Bárbara Voidelo

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2018), mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE (2014). Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná - UNICENTRO, (2004). Atualmente é professora da UNIOESTE. Tem experiência na área de Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: Serviço Social, Democracia participativa, Políticas Sociais, Estado, Orçamento Participativo, Agências Internacionais, Financiamento da Assistência Social e atualmente pesquisadora dos movimentos sociais e partidos de esquerda do período pré constituinte (1988) no Brasil. Membro pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas ANTONIO GRAMSCI - UFSC.

Antonio Carlos de Oliveira

Possui graduação em Psicologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1987), mestrado em Psicologia (Psicologia Clínica) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1999) e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2011). Atualmente é professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e líder do Grupo de Pesquisa do CNPq "Famílias, Violência e Políticas Públicas". Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia Jurídica, atuando principalmente nos seguintes temas: famílias, cuidados, relações de gênero e geração, políticas públicas, violência intrafamiliar e abuso sexual.

Áurea Maria Resende de Freitas

Graduada em Administração pela Universidade Federal de Viçosa - UFV (1986), Especialista em Gestão Estratégica pela Universidade Federal de Viçosa - UFV (2001), Especialista em Negociação Coletiva pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRS (2010), Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa - UFV (2012). Atualmente é Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica da UFV e servidora técnico administrativa da UFV. Possui experiência na área de Administração, tendo como principais temáticas de interesse e atuação: Administração de Recursos Humanos, Relações de Trabalho, Desenvolvimento e Capacitação de Pessoas, Desenvolvimento Gerencial, Saúde Ocupacional e Qualidade de Vida no Trabalho

Brena de Sousa Silva

Assistente social pela Universidade da Amazônia- Unama (2015), Pós graduação em Gestão de Projetos Sociais Unopar (2018) e atualmente é Assistente social residente no Hospital Universitário Barros Barreto pela UFPA (2017-2019).

Brenda Kellen Matos Silva

Graduação em Direito pela Universidade Estadual do Maranhão (2012-2017), especialista em Direito Público pela Rede de Ensino LFG (2018). Atualmente é Assessora de Promotor no Ministério Público Estadual do Maranhão.

Chris Giselle Pegas Pereira da Silva

Doutora e Mestre em Serviço Social pela PUC-RJ. Trabalha na Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente. Assistente Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Trabalhou seis anos como assistente social de Conselho Tutelar e de Centro de Referência de Assistência Social. Professora do Curso de Especialização em Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica da PUC-RJ. Possui graduação também em Engenharia Elétrica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2007) e Curso de Especialização em Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica pela PUC-RJ.

Cleber Gustavo de Góes

Analista Ambiental com experiência em Políticas Ambientais, Conservação da Natureza, Educação Ambiental e Pesquisa. Desenvolve estudos sobre ecologia e conservação da Mata Atlântica do norte do Paraná por meio da ONG Meio Ambiente Equilibrado. Tem mestrado em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual de Londrina, especialização em Ecologia e Manejo de Espécies Silvestres pela FAP e graduações em Gestão Ambiental pela UNIFIL e Marketing pela UNOPAR. É membro do Conselho de Meio Ambiente de Londrina, do Conselho Gestor do Parque Estadual Mata dos Godoy e do Grupo de Especialistas em Tapir, da União Internacional para Conservação da Natureza.

Daniele moraes cecilio soares

Assistente Social, Pós Graduada em Gestão e Planejamento de Projetos Sociais - Unicesumar, Mestra em Serviço Social - UNIOESTE

Fabiola Castelo de Souza Cordovil

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela USP (2010), com período sanduíche na Universidade de Barcelona. Atualmente é docente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá. Orientadora nos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UEM/UEL e m Políticas Públicas da UEM. Foi representante da UEM no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá de 2011 a fevereiro/2015. Foi bolsista de Produtividade em Pesquisa da Fundação Araucária de novembro/2012 a fevereiro/2014, e de agosto/2014 a agosto/2016. Em 2018-2019 realiza estágio pós-doutoral junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC.

Fabrcia Cristina de Castro Maciel

Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP, com sanduíche na Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Mestre em Administração Pública/Gestão de Políticas Sociais pela Escola de Governo de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro (2005) e especialista em Educação Sexual pela FUMEC (1998). Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1994). Professora e coordenadora do curso de Serviço Social do Centro Universitário UNA e professora do curso de Gestão Pública. Coordenadora do Núcleo de Estágio de Serviço Social no período de 2009 e 2010 da UNA. Componente da Comissão de Assessoria de Área do ENADE Serviço Social - INEP/MEC (2016-2018). Membro gestora do Conselho Regional de Serviço Social 6ª Região (2011-2014) e representante da ABEPSS - microregião dos Inconfidentes no período de 2015-2016. Analista de políticas públicas/ assistente social da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte entre 2000 e 2012, atuando nas gerências de Proteção Social, Idoso e na Gerência de Coordenação da Política de Assistências Social. Assistente social e coordenadora da República para Moradoras de Rua de BH no período de 1999 e 2000 e do Albergue Municipal de Belo Horizonte entre 1994 a 1999. Tem experiência nos campos da gestão e execução das Políticas de Assistência Social e Educação, atuando principalmente com as seguintes temáticas: direitos sociais e cidadania, questão social e política social, gestão, planejamento e elaboração de projetos, formação profissional e estágio.

Fernanda Martins Valotta

Possui licenciatura e bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestre em Ciências Sociais pela UEM, discutindo o seguinte tema "Segregação Socioespacial e Taxas de Homicídios na área conurbada da Região Metropolitana de Maringá-PR". Especialista em Tutoria em Educação a Distância. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo UEM. Atua principalmente nas seguintes áreas: Sociologia da Violência, Segurança Pública, Políticas Públicas e Sociologia Urbana. Atua como docente em cursos de graduação e pós graduação lato sensu nas modalidades presencial e a distância. Integra o quadro de professores QPM do estado do Paraná da rede de educação básica.

Flávia Leite da Silva

Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade Estadual de Educação Ciências e Letras de Paranavaí (2010) Especialização em Gestão em Políticas Públicas pela Faculdade Ingá. Atualmente é acadêmica do curso de pós-graduação lato sensu em Serviço Social na Contemporaneidade.

Franciele Holanda de Moura

Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade do Noroeste Paranaense - FANP (2012). Possui especialização em Saúde Mental pela Faculdade do Paraíso do Norte - FAPAN (2015). Especialização em Serviço Social e o Debate Contemporâneo pela Faculdade Dom Bosco. Atualmente é Assistente Social do Conselho da Comunidade de Execuções Penais da Comarca de Maringá/PR. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social no Sociojurídico, Saúde Mental, atuando principalmente nos seguintes temas: serviço social, saúde mental, dependência química, execução penal e equipe multiprofissional.

Genoclécia Márcia Mafra da Rocha

Graduada em Serviço Social pela Universidade Potiguar (UNP-RN). Especialização em Instrumentalidade do Serviço Social pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Assistente Social junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) em exercício na Comarca de Rio Verde-GO com atuação nas áreas da Infância, Juventude, Família, Criminal, Fazendas Públicas e Gênero.

Gilson Martins Mendonça

Graduação em Direito pela Faculdade de Direito Cândido Mendes (1987), especialista em Direito Privado pela Universidade Federal Fluminense (1989), mestrado em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2005), mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001) e doutorado em Administração pela Fundação Getúlio Vargas - Ebape/FGV (2012). Atualmente é professor adjunto do Departamento de Estudos de Administração da Universidade Estadual do Maranhão e Pró-Reitor de Administração.

Guilherme Rocha Formicki

Arquiteto e urbanista formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Atualmente está concluindo seu mestrado em Planejamento Urbano na Columbia University, em Nova York. Guilherme trabalhou na Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB), onde participou de projetos de urbanização de favelas como Paraisópolis e Sapé.

Helena Maria Ramos dos Santos

É mestre em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá. Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (1987). Atualmente é assistente social da Universidade Estadual de Maringá. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social da Saúde e Sociojurídico, atuando principalmente nos seguintes temas: violência urbana; serviço social, doenças da cavidade

bucal, saúde mental, dependência química, execução penal, prestação de serviço e equipe multiprofissional.

Heloisa Helena Mesquita Maciel

Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. Mestrado em Serviço Social pela PUC-Rio, Especialização pela UNB-CEAD em Serviço Social e Política Social, Pós-graduação Lato Sensu pela UFF em Metodologia do Serviço Social (1994), graduação em Serviço Social pela UFF graduação em História pela Fundação Cultural de Campos/ Faculdade de Filosofia. Ocupação de cargos públicos em diversos órgãos das três esferas de governo na área de Assistência Social. Professora no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu - Escola de Ciências Sociais Aplicadas da UNIGRANRIO, professora em Curso de Especialização em Gestão da Atenção Básica e Promoção do Desenvolvimento Social – ENSP/ FIOCRUZ e professora do Curso de Pós Graduação: Especialização Lato Sensu em Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-Rio e Professora da PUC-Rio no Departamento de Serviço Social e membro pesquisador do NIEPSAS-PUC/Rio (Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social). Desenvolve atividade de ensino no CAPACITASUAS (Política de Educação Permanente do SUAS) tendo participado da capacitação no Distrito Federal (pela UNIS), em Dourados -MS (Instituto Sociedades Brasil) e no estado do Rio de Janeiro como professora convidada pela UFRJ e no estado de Minas Gerais como professora convidada pela UNIS, Supervisão Técnica em Projetos na área de Assistência Social desenvolvido por Ongs, Tem experiência na execução, supervisão e gestão de ações profissionais em Serviço Social e em consultoria a municípios, com ênfase em Proteção Social, Gestão e Controle Social na área de Assistência Social.

Isabela Martins Nadal

Possui graduação em Serviço Social (2008) , mestrado em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa-UEPG (2012), doutorado em andamento no Programa de Pós graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Santa Catarina- UFSC. É membro do projeto de pesquisa: "Política, cultura e direito" e do Grupo de Estudos e Pesquisa " Antonio Gramsci" – UFSC .

Isabella Fresnedas Bolzan

Assistente Social, graduada pela Universidade Estadual de Londrina. Estágio no Ambulatório de Especialidades do Hospital Universitário de Londrina. Participação em projetos de pesquisa UEL: " O Código de Ética no cotidiano profissional de Assistentes Sociais de Londrina e região: dilemas e perspectivas"; "O décimo princípio do Código de Ética Profissional de 1993 dos/as Assistentes Sociais: sua direção ético política e suas interpretações na análise do exercício profissional". Participação em projetos de extensão UEL: "Multiplicação: conhecendo os direitos humanos e o ECA"; "Estratégias de controle dos comportamentos considerados inadequados na escola: medicalização, judicialização e táticas de resistência";

Jalon Nunes de Farias

Mestre em “Ciências da Educação” pela Universidad Interamericana (2017); Especialista em “Mídias na Educação”, pela Universidade Federal de Alagoas - UFAL, Campus Arapiraca (2016). Bacharel em Serviço Social, pela Universidade Federal de Alagoas - UFAL, Campus Arapiraca, Polo Palmeira dos Índios (2013), com Intercambio na Universidade Técnica de Lisboa - UTL, através do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - ISCSP (2008 - 2009). “Licenciado em Filosofia” pela Faculdade Católica São Tomás de Aquino - FACESTA (2006). É professor do Ensino Fundamental anos finais, pela Secretaria Municipal de Educação de Palmeira dos Índios/AL. Tutor do “Programa Formação pela Escola” no Município anteriormente citado.

Jussara Farias Campos

Bacharel em Serviço Social pela UNISUAM; Pós graduação em Serviço Social e o trabalho com famílias pela UNISUAM.

Laila Pacheco Menechino

Jornalista e Advogada. Consultora Ambiental. Atua em Direito Ambiental, Comunicação Ambiental e Educação Ambiental. É gerente na Master Ambiental. Pós Graduada em Comunicação Popular e Comunitária e Estado Democrático de Direito.

Layane Alves Nunes

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP/São Carlos, mestre em Engenharia Urbana pela Universidade Estadual de Maringá (2009), especialista em Planejamento Ambiental pelo CESUMAR (2007), graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Maringá (2004), participante do Grupo de Pesquisa Qualis - Qualidade do Ambiente Construído. Arquiteta Autônoma com experiência em desenvolvimento de projetos de arquitetura; é docente no curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Estadual de Maringá (UEM) de 2010 até o momento, também foi docente nos cursos de Arquitetura e Urbanismo e Tecnologia em Design de Interiores no UniCesumar, de 2006 a 2016.

Liana Cristina Dalla Vecchia Pereira

Psicóloga, especialista em saúde mental coletiva, com residência em saúde da família e comunidade, mestra em saúde pública e doutoranda no programa interdisciplinar em ciências humanas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Tem experiência como psicóloga nas políticas públicas de saúde e da assistência social, e na docência em saúde coletiva

Maria Adriana da Silva Torres

Professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas - UFAL. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Justiça e Sociedade. Pós-doutoranda em Direitos Sociais pela Universidade de Salamanca - USAL, Espanha.

Maria das Dores Saraiva de Loreto

Graduação em Economia Doméstica e em Ciências Econômicas, bem como Mestrado e Doutorado em Economia Rural, pela Universidade Federal de Viçosa, além de Pós-doutorado em Família e Meio Ambiente pela University of Guelph-Canadá. É Professora Titular do Dept^o de Economia Doméstica (DED) da Universidade Federal de Viçosa, com ingresso em 1991, e pesquisadora da FAPEMIG.

Marita Pereira Penariol

Psicóloga, Mestre e Doutoranda em Psicologia e Sociedade pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista - FCL/UNESP Assis, SP. Professora Colaboradora do Departamento de Pedagogia da Universidade Estadual do Centro-Oeste - Paraná (UNICENTRO), Guarapuava, PR.

Marize Rauber Engelbrecht

Assistente Social, Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Docente de Graduação e Pós Graduação do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná -UNIOESTE, campus de Toledo-PR.

Rachel de Oliveira Abreu

Cientista Social, Mestrado em Antropologia/ UFPA, Doutorado em Antropologia/UFPA, Docente da Universidade da Amazônia, Docente da Universidade do Estado do Pará e Área de Pesquisa em Gênero e Antropologia das Emoções.

Roberto Molina de Souza

Possui graduação em Estatística pela Universidade Estadual de Maringá (2005), especialização em Bioestatística pela Universidade de São Paulo (2007), e Mestrado e Doutorado na linha de Métodos Quantitativos pelo departamento de Medicina Social da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (2015). Atualmente é docente da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Rosângela Aparecida Lima

Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas-SP). Especialização em Instrumentalidade do Serviço Social pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Assistente Social junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) em exercício na Comarca de Rio Verde-GO com atuação nas áreas da Infância, Juventude, Família, Criminal, Fazendas Públicas e Gênero.

Rosária Cal Bastos

Graduada em Administração pela Faculdade Estácio de Sá (2009), Especialista em Gestão de Pessoas pela Faculdade do Noroeste de Minas Gerais - FINOM (2010) e Mestre em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa, com foco em políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento em níveis local e regional. Atualmente é Assistente em Administração do Departamento de Engenharia Agrícola da Universidade Federal de Viçosa. Experiências na área de administração, com ênfase em administração pública, gestão de pessoas e planejamento estratégico. Atua em organização de eventos, estratégia e planejamento focados no resultado organizacional, gestão pública e social, políticas públicas e marketing público.

Rosirlene Lopes da Cruz

Possui Mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Goiás Campos Catalão (2017). Atualmente é professora - Colégio Estadual Eurípedes Barsanulfo. Tem experiência na área de Geografia, História e Língua Portuguesa.

Sandra Noemi Cucurullo de Caponi

Professora titular do departamento de sociologia e ciência política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Possui graduação em filosofia, mestrado e doutorado em lógica e filosofia da ciência pela UNICAMP e pós-doutorado na Universidade de Picardie e na EHESS. É professora permanente do doutorado interdisciplinar em ciências humanas e do programa de pós-graduação em sociologia política da UFSC.

Sibele Leandra Penna Silva

Graduada em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Contábeis de Ponte Nova - FACCO (1999) e em Administração pela Universidade Paulista - UNIP (2016); Especialista em Auditoria em Saúde pela Fundação Universidade do Tocantins (2005), Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa - UFV (2010). Atualmente é Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica da UFV e professora do Instituto Federal de Minas Gerais, lotada no Campus Ponte Nova. Possui experiência na área de Ciências Contábeis e Administração, tendo como principais temáticas de interesse: Contabilidade e Gestão Públicas; Finanças; Gestão Escolar; Trabalho Docente; Políticas Públicas Educacionais.

Silvio José Benelli

Psicólogo e mestre em Psicologia pela Faculdade de Ciências e Letras/UNESP, Assis, SP. Doutor em Psicologia Social pelo Instituto de Psicologia, USP, São Paulo. Professor assistente doutor no Depto. de Psicologia Clínica e no Programa de Pós-Graduação em Psicologia da FCL/UNESP, Assis, SP.

Simone Monteiro Oliveira de Souza

Bacharel em Serviço Social pela UNISUAM; pós-graduação em Gestão e estratégia em políticas públicas pela UNICAMP; Curso de extensão em Saúde Mental e atendimento psicossocial pela UERJ e Mestranda em Historicidade, cultura e arte pela UNIGRANRIO.

Sindely Alchorne

Pós Doutora em Ciências Sociais pela EHESS-Paris/França, Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, Mestre em Serviço Social pela PUC-Rio, Docente do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. Especialista em Políticas Sociais pela UERJ, Graduada em Serviço Social pela UFF. Vice-Líder e Pesquisadora do NIEPSAS da PUC-Rio - Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social. Pesquisadora do NEPSAS da PUC-SP - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social. Coordenadora da especialização em Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-Rio. Atuação docente no Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS). Pesquisas nas áreas de Controle Social e Democrático, Assistência Social, Vínculos Sociais e Transferência de Renda, Metrôpoles e Proteção Social. sindely@ig.com.br

Suzana Sousa Chagas

Arquiteta e urbanista pela Universidade de Londrina (UEL), com trajetória de atuação profissional no desenvolvimento de estudos ambientais e urbanísticos com a realização de Estudo de Impacto de Vizinhança (E.I.V.). Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), por meio do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPU). Os temas de interesse compreendem a produção do espaço urbano da cidade capitalista, planejamento urbano, e planos diretores municipais.

Taís Santos da Paixão e Silva

Assistente Social pela Universidade Da Amazônia - Unama (2015), Pós-graduação em Sistemas de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes pela UFPA (2018), Pós-graduação Políticas Públicas e Serviço Social pela Faira (2018) e atualmente é Assistente Social do Centro de Diagnóstico do Município de Marituba-PA.

Vinicius Monteiro Oliveira de Souza

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense; Pós graduando em Instrumentalidade do Serviço Social pela Universidade Cândido Mendes.

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-7042-073-2



9 788570 420732