

Renato da Costa dos Santos
Organizador

Desigualdades Sociais e os Desafios das Políticas Públicas

UNIEDUSUL
EDITORA

2020

RENATO DA COSTA DOS SANTOS

Organizador

**DESIGUALDADES SOCIAIS E OS DESAFIOS
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Maringá – Paraná

2020

2020 Uniedusul Editora

Copyright da Uniedusul Editora
Editor Chefe: Profº Me. Wellington Junior Jorge
Diagramação e Edição de Arte: André Oliveira Vaz
Revisão: O/s autor/es

Conselho Editorial

Adriana Mello
Alexandre António Timbane
Aline Rodrigues Alves Rocha
Angelo Ferreira Monteiro
Carlos Antonio dos Santos
Cecilio Argolo Junior
Cleverson Gonçalves dos Santos
Fábio Oliveira Vaz
Gilmar Belmiro da Silva
Izaque Pereira de Souza
José Antonio
Kelly Jackelini Jorge
Lucas Araujo Chagas
Marcio Antonio Jorge da Silva
Ricardo Jorge Silveira Gomes
Sandra Cristiane Rigatto
Thiago Coelho Silveira
Wilton Flávio Camoleze Augusto
Yohans De Oliveira Esteves

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

D457 Desigualdades sociais e os desafios das políticas públicas [recurso eletrônico] / Organizadores Renato da Costa dos Santos, Wellington Junior Jorge. – Maringá, PR: Uniedusul, 2020.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-80277-43-8

1. Ciências sociais – Pesquisa – Brasil. 2. Desigualdade social – Brasil. 3. Governo e estado – Políticas públicas – Brasil. I. Santos, Renato da Costa dos. II. Jorge, Wellington Junior.

CDD 301

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

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

Permitido fazer download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.uniedusul.com.br

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	7
PANORAMA GERAL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
DR. RENATO DA COSTA DOS SANTOS	
DOI 10.29327/513496-1	
CAPÍTULO 2	19
POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM TERESINA – PIAUÍ NA PERSPECTIVA DE POLÍTICAS INTEGRADAS: UM ENSAIO OU ILUSÃO?	
CLAUDILENE DE SOUSA ROCHA	
LUCIA CRISTINA DOS SANTOS ROSA	
DOI 10.29327/513496-2	
CAPÍTULO 3	29
POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: O CASO DO IDIOMAS SEM FRONTEIRAS NA UEL	
MARLUCE FAGOTTI DE PAIVA	
DOI 10.29327/513496-3	
CAPÍTULO 4	42
O ENSINO SUPERIOR PRIVADO: UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE CASTANHAL – PA	
MÔNICA ELIANA DE OLIVEIRA FERREIRA	
MARIA CAROLINE CAVALCANTE DOS SANTOS	
DOI 10.29327/513496-4	
CAPÍTULO 5	48
“MENINAS INFRATORAS”: A TRANSVERSALIDADE DA CATEGORIA GÊNERO NO CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE INTERNAÇÃO	
POLLYANA GONÇALVES DOS INOCENTES	
DOI 10.29327/513496-5	
CAPÍTULO 6	59
O RECONHECIMENTO DA DIVERSIDADE ÉTNICO – RACIAL EM UMA ESCOLA ESTADUAL DE TERESINA À LUZ DA LEI 11.645/08	
ANGÉLICA MARIA VIEIRA CRUZ	
RAIMUNDO NONATO FERREIRA DO NASCIMENTO	
DOI 10.29327/513496-6	
CAPÍTULO 7	69
POR UMA EPISTEMOLOGIA PLURAL LATINO-AMERICANA: DECOLONIALIDADE E RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS NA MODERNIDADE	
ROBERTO ALBUQUERQUE SALSA	
HEMILE DANTAS COELHO ROSÁRIO	
SAULO LUDERS FERNANDES	
DOI 10.29327/513496-7	
CAPÍTULO 8	78
ESTADO E CAPITAL NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: A QUESTÃO DO DIREITO À CIDADE NOS CENTROS URBANOS ANTIGOS DO BRASIL	
CÉSAR ROBERTO CASTRO CHAVES EVERTON	
DOI 10.29327/513496-8	

CAPÍTULO 9	89
CONTRIBUIÇÃO DO PPGSS/UFPB NA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO DO SERVIÇO SOCIAL: O ESTADO DA ARTE DAS DISSERTAÇÕES DE MESTRADO SOBRE POLÍTICA SOCIAL	
ANGELA KALINE DA SILVA SANTOS	
LUCICLEIDE CÂNDIDO DOS SANTOS	
BERNADETE DE LOURDES FIGUEIREDO DE ALMEIDA	
DOI 10.29327/513496-9	
CAPÍTULO 10	100
IMPLICAÇÕES DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E CONDIÇÕES DE VIDA COM A EPIDEMIA DO VÍRUS <i>ZIKA</i>	
ANGELA MARIA CAULYT SANTOS DA SILVA	
CHRISTIANE FARIA GUTERRES	
DOI 10.29327/513496-10	
CAPÍTULO 11	110
FEMINICIDIO LA MÁXIMA MANIFESTACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO	
HILDA BEATRIZ SALMERÓN GARCÍA	
DOI 10.29327/513496-11	
CAPÍTULO 12	128
AVANÇO DO NEOCONSERVADORISMO NA SOCIEDADE BRASILEIRA E AS IMPLICAÇÕES PARA A FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA/O ASSISTENTE SOCIAL	
DANIELLA MIRANDA DA SILVA	
DOI 10.29327/513496-12	
CAPÍTULO 13	138
RELAÇÕES SOCIAIS DE SEXO, CLASSE E “RAÇA”/ETNIA: A REALIDADE DAS MULHERES NA FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA BRASILEIRA	
MARIA GABRIELLE CHAVES SILVA	
KÍSSIA WENDY SILVA DE SOUSA	
MAYRA HELLEN VIEIRA DE ANDRADE	
LUANNA OLIVEIRA CAVALCANTI	
CARINA FELIX BEZERRA	
JANIRA NETA DOS SANTOS SILVA	
DOI 10.29327/513496-13	
CAPÍTULO 14	147
DESAFIOS ATUAIS APONTADOS PELOS ALUNOS EM RELAÇÃO AS QUESTÕES DE GÊNERO E SEXUALIDADE	
JOSEANNE APARECIDA MARAMALDO LEVI	
JOSÉ GREGÓRIO VIEGAS BRÁS	
DOI 10.29327/513496-14	
CAPÍTULO 15	154
SAÚDE MENTAL E O DESAFIO DA INTERSETORIALIDADE: ANÁLISE DAS PRÁTICAS PROFISSIONAIS NOS CAPS	
FÁTIMA RAFAELLA SILVA AMARAL	
RAFAEL NICOLAU CARVALHO	
ALECSONIA PEREIRA ARAÚJO	
ANTONIA PICORNELL LUCAS	
DANIELLE VIANA LUGO PEREIRA	
DOI 10.29327/513496-15	

CAPÍTULO 16	165
UMA ANÁLISE DO CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DE MARIELLE FRANCO	
MÁRCIA REGINA GALVÃO DE ALMEIDA	
DOI 10.29327/513496-16	
CAPÍTULO 17	172
PERCEPÇÃO DOS ESTUDANTES DO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL/UFRB SOBRE O	
CONSUMO DE DROGAS	
HELENI DUARTE DANTAS DE ÁVILA	
JUCILEIDE FERREIRA DO NASCIMENTO	
JESSICA BASTOS SAMPAIO	
MARCOS OLIVEIRA DE JESUS	
THAINÁ SANTANA DOS SANTOS	
DANIELA SAMPAIO GONZAGA	
TAÍS LIMA COSTA	
DOI 10.29327/513496-17	
CAPÍTULO 18	184
POLÍTICAS PÚBLICAS E A JUVENTUDE NEGRA: UMA AVALIAÇÃO DO PLANO JUVENTUDE	
VIVA	
JOÃO BOSCO ARAÚJO DA COSTA	
JOANA TEREZA VAZ DE MOURA	
MARIA APARECIDA RAMOS DA SILVA	
DOI 10.29327/513496-18	
CAPÍTULO 19	204
POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE DA MULHER: O QUE DIZEM AS EQUIPES DE SAÚDE DA	
FAMÍLIA E AS USUÁRIAS SOBRE A OFERTA E ACESSO NA ATENÇÃO BÁSICA NO BRASIL ¹	
ÉRICARAÚJO SILVA LOPES	
DAISY MARIA XAVIER DE ABREU	
ANGELA MARIA DE LOURDES DAYRELL DE LIMA	
ALANEIR DE FÁTIMA DOS SANTOS	
ANTÔNIO THOMAZ GONZAGA MATTA MACHADO	
DOI 10.29327/513496-19	
CAPÍTULO 20	213
AS COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR: ANÁLISE DOS PRINCIPAIS	
RESULTADOS NO PIAUÍ	
SAYARA DE SOUSA BRITO	
DOI 10.29327/513496-20	
CAPÍTULO 21	223
A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: APONTAMENTOS PRELIMINARES	
IDIANE MÂNICA RADAELLI	
LEONICE APARECIDA DE FÁTIMA ALVES PEREIRA MOURAD	
ZENICLÉIA ANGELITA DEGGERONE	
DOI 10.29327/513496-21	

PANORAMA GERAL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



DR. RENATO DA COSTA DOS SANTOS **INTRODUÇÃO**

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo discutir o conceito de Estado, a sua reforma e as políticas públicas em âmbito nacional. Por meio de uma análise bibliográfica de documentos e livros, constitui-se em um instrumento para ampliar o debate sobre a atuação do Estado na busca por soluções de problemas sociais que afligem a grande maioria da população mundial e principalmente a brasileira. Busca colocar em discussão as dificuldades para implantação de políticas que resolvam os problemas da população e ainda elencar as causas do insucesso de alguns programas, projetos e estratégias.

PALAVRA-CHAVE: Políticas públicas; Estado; Sociedade; Justiça Social.

ABSTRACT: This article aims to discuss the concept of the State, its reform and public policies at the national level. Through a bibliographic analysis of documents and books, it constitutes an instrument to broaden the debate on the State's action in the search for solutions to social problems that afflict the great majority of the world population and mainly the Brazilian population. It seeks to discuss the difficulties in implementing policies that solve the population's problems and also to list the causes of the failure of some programs, projects and strategies

KEYWORDS: Public policy; State; Society; Social justice.

O conceito de Estado classista segundo Oliveira e Bergue (2012) surge com a ampliação da obra *Manifesto Comunista* de Karl Marx e Frederich Engels que basicamente discutia a luta de classes entre operários e os burgueses, assim como, a extinção da propriedade privada. Com isso, a participação política dos operários deveria ser potencializada e, a partir daí, os trabalhadores teriam maiores condições de tomar a frente do processo e levar a implantação do comunismo pelo mundo.

Na obra de Lênin, *O Estado e a Revolução* de 1917, traz à tona a discussão da teoria Marxista com os chamados anarquistas (pensadores do partido socialista). Nessa obra, Lênin demonstra convergência de pensamentos com a obra de Marx e Engels, especialmente o fato de que o Estado se comportava como dominante das classes sociais e, legitima a sua explanação por conta de dois movimentos: “a legitimidade da submissão e o conflito entre as classes sociais” (OLIVEIRA e BERGUE, 2012, p. 12). Os estudos de Lênin a cerca do papel do Estado tratavam como sendo uma forma de coerção e opressão das classes trabalhadoras, representadas na figura das Forças Armadas e das Polícias. Por outro lado, se o Estado cumpre o seu papel com as classes sociais,

ele deve ser encarado como um aparelho privado da hegemonia vigente (OLIVEIRA e BERGUE, 2012).

O desafio da gestão pública passa não apenas pela observância de aspectos sociais e econômicos, mas também, pela participação coletiva da sociedade na defesa de seus direitos. De acordo com o **Art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, Capítulo VII, da administração pública**: “*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]*.” Diante disso, as políticas públicas são vistas como um conjunto de etapas e atividades destinadas a resolver um problema de ordem pública.

A sociedade demanda por mais educação, segurança e saúde, logo, a construção de uma sociedade mais justa e digna de se viver passa pelo desenvolvimento de políticas públicas eficientes. De acordo com Zoghbi (2016, p. 20) “investimentos, de maneira geral, requerem prazos de implantação e de maturação para produzirem os bens ou serviços a quem se destinam. Tais prazos podem implicar em tempo maior que em um período administrativo”. Em um país como o nosso em que a desigualdade social alcança números expressivos, é necessário um enfrentamento sério e comprometido com o futuro das próximas gerações. O certo é que, os agentes públicos, governantes ou ainda os chamados tomadores de decisões desenvolvem em muitos casos políticas públicas de acordo com o seu entendimento e, assim, acreditam estarem atendendo as demandas da sociedade.

Segundo os estudos de Cervi (2012) a opinião pública é influenciada por grupos de referência, pois apresentam diferentes intensidades na formação da opinião pública. Ainda segundo os estudos de Cervi (2012, p. 34) as mudanças de opinião pública são compostas por três elementos “opinião do indivíduo que está sendo influenciado; avaliação que este indivíduo faz da fonte de influência; e percepção que ele tem da posição da fonte de influência”. Logo, a sociedade é quem determina se um governo ou governante atende ou não as expectativas e os anseios sobre diversos assuntos. O Brasil vem passando por diferentes mudanças nos últimos anos, em especial, o envelhecimento da sua população. Assim, há que se promover políticas públicas capazes de garantir os direitos constitucionais previstos em lei e, acima de tudo, melhorar as condições de vida da população e das gerações futuras.

A ORIGEM DO ESTADO

Alguns autores tratam o Estado como o conjunto organizado de pessoas, as quais constituem a sociedade: grupos religiosos, educação, escola, a família, que buscam um único objetivo. Outras correntes teóricas consideram o Estado como sendo a “instituição política central na sociedade contemporânea” (MALLMANN; BALESTRIN; SILVA, 2017, p. 19). Segundo esses autores é o Estado que irá desenvolver e aplicar as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento da sociedade. Em relação a formação do Estado, autores como Dallari (2003, p. 60) considera que a origem da palavra *estado* vem do vocábulo latino *status* “estar firme” e designa “todas as sociedades políticas que, com autoridade superior fixaram regras de conveniência de seus membros”.

De maneira simples, o Estado se faz presente em nossas vidas em diversos momentos, como por exemplo: O registro do nosso nascimento, nossa formação escolar quando concluímos nossos cursos e adquirimos nossos diplomas. E o que dizer da nossa carteira de identidade, CPF (cadastro de pessoa física) carteira de trabalho, do nosso passaporte por exemplo? Utilizamos ou não o transporte e o hospital público? E o que dizer dos impostos, multas e demais taxas e tarifas que temos que pagar para viver? Em todos esses aspectos o Estado está presente, direta ou indiretamente. Logo, é indissociável a figura do Estado e da política, pois com base nos governantes, partidos políticos, poderes da União etc., é que as políticas públicas são desenhadas (CHICARINO, 2014).

Os problemas de ordem estrutural presentes na sociedade são o gatilho para que os Poderes Públicos em sua maioria, desenvolvam políticas públicas, isto porque, as crises vividas são geradoras de problemas sociais. Com as elevações dos índices de desemprego, aliadas a desaceleração das economias, faz com que a desigualdade social cresça a níveis cada vez mais elevados causando a pobreza e aumentando os índices de criminalidade especialmente em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (OLIVEIRA e BERGUE, 2012). Diante disso, o poder de atuação do Estado diminui, assim como, a sua capacidade de intervenção por conta da falta de recursos para viabilizar obras e projetos econômicos e sociais.

Segundo Dallari (2003) a palavra Estado apareceu pela primeira vez com a obra de Maquiavel “*O Príncipe*” em que menciona “Todo os Estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 1999, p. 30). Não quer dizer é claro, que a palavra teve origem na obra de Maquiavel, ao contrário, foi por ele potencializada e difundida ao longo dos anos. A sua obra considera que a política se caracteriza pela manutenção do poder e a luta de conquistas, onde menciona como classificar e conservar os Estados.

Figura 1- Representação do Estado



Fonte: https://br.freepik.com/vetores-gratis/ilustracao-de-pessoas-com-justica-e-ordem-icone_3776960.htm#page=3&-query=governo&position=40

Imagem Atribuída a: <https://br.freepik.com/fotos-vetores-gratis/fundo> - Fundo vetor criado por rawpixel.com - br.freepik.com

Na perspectiva de Mallmann; Balestrin e Silva (2017, p. 20) existem três teorias que dão origem a formação do Estado, dividida em grupos: “formação natural e espontânea do Estado e, a formação contratual do Estado”. Assim, a discussão está longe de acabar tendo em vista a dinâmica que envolve a mudança da sociedade e a sua interação com os poderes do Estado. Isso mostra a pluralidade de ideias e pontos de vista que caracterizam o tema em questão.

Em se tratando do Estado moderno, avançando mais sobre o tema, surgiu a partir do século XV no Renascimento. Esse movimento questionava a política, a cultura, os costumes, a economia e a sociedade, logo, valoriza o individualismo em detrimento do coletivismo. Nesse sentido, de acordo com Gruppi (1996) citado por Mallmann; Balestrin e Silva (2017, p. 26) as características do Estado moderno diferentemente do que foi na Grécia e na Idade Média são: **Autonomia** (elementos exteriores não fundamentam a autoridade do Estado), **Distinção entre Estado e sociedade civil** (a sociedade civil é representada pelo Estado), **identificação entre o Estado e o monarca** (o Estado pertencia ao senhor feudal na Idade Média e era produto de um contrato social).

Ainda em se tratando de Estado, agora já na perspectiva Social Liberal, a obra de Maquiavel “*O Príncipe*” considera que o poder soberano era o poder político independente, isto é, desvinculada de uma pessoa. Isso significa que o Estado é a figura representativa da soberania. Em relação ao conceito de Liberalismo, Chauí (2010) considera que:

“Liberdade de mercado ou liberdade para ações econômicas fundadas na sociedade privada, liberdade de organização da sociedade civil ou liberdade das relações sociais entre indivíduos privados livres e iguais, e liberdade de consciência são os pontos nos quais o liberalismo se afirma e com os quais delimita o poder do Estado” (CHAUÍ, 2010, p. 375).

Diante dessas considerações a respeito do Estado Liberal, fica claro a conotação de que o Estado não deve intervir nas relações econômicas, o regime de câmbio é livre, não há interferência nas relações sociais, nas classes sociais entre outros aspectos, em oposição ao sistema Socialista. De modo geral, o Liberalismo econômico defende a emancipação da economia e a redução da interferência do Estado. A livre concorrência, ou seja, o Estado não coloca obstáculos para que novos agentes econômicos ingressem no mercado e pratiquem suas atividades empresariais e comerciais. Por outro lado, o modelo Liberal não se mostrou até o momento significativo para a redução das desigualdades sociais, aumento significativo da economia, bem como, na erradicação da pobreza. Tudo isso, fruto da filosofia do *Estado mínimo* que ainda demonstra fragilidade e incapacidade para promover a justiça social e igualdade de classes.

A REFORMA DO ESTADO

As mudanças ocorridas no mundo após a grande depressão da década de 1930 e a Segunda Guerra Mundial influenciaram os rumos da civilização contemporânea. No caso brasileiro essas influências foram acrescidas de uma particularidade: a revolução de 1930 liderada por Getúlio Vargas. A partir deste momento um novo modelo de gestão do estado e inserção de novos atores sociais e políticos surgiam no Brasil, norteados pela denominada ideologia desenvolvimentista.

Esta ideologia substituiu o modelo liberal reinante desde as revoluções burguesas do século XVIII capitaneado pelo modelo ocidental inglês e francês de civilização. O liberalismo ganhou ainda mais terreno a partir do século XX com os Estados Unidos consolidando a posição de país líder, principalmente após a Primeira Guerra Mundial, mas já no final da década de 1920 entrou em profundo colapso com a crise financeira do final de 1929. No Brasil a ruptura, pelo menos parcial, com as oligarquias tradicionais advindas dos grandes coronéis das elites agrárias ocorreu nesse mesmo período e propiciou a sociedade brasileira experimentar grandes transformações sociais, políticas, econômicas.

A nova dinâmica social permitiu a inserção de novos atores políticos e econômicos na sociedade brasileira, transformando aos poucos o estado primário-exportador brasileiro em um polo do capitalismo ocidental industrializante. Essas mudanças começaram a ocorrer a partir da revolução de 1930 quando o estado passou a adotar medidas de intervenção e mediação de interesses econômicos e políticos inspirados em uma ideologia que apregoava a necessidade de o estado gerir, planejar e executar políticas públicas voltadas às diversas esferas sociais.

O estado enquanto interventor considerava que o principal motor do desenvolvimento econômico e social se encontrava no eixo da industrialização. Desta forma, o estado brasileiro iniciou a implantação de políticas públicas que fornecessem o alicerce da construção desse estado moderno industrial. A primeira fase de construção desses alicerces a literatura convencional denominou sinteticamente de ciclo ideológico do desenvolvimento na sua primeira fase (1930-1945) que perdura até o final do primeiro mandato de Vargas.

A segunda fase do ciclo ideológico desenvolvimentista é considerada a fase mais importante da construção desse estado e compreende mais precisamente o segundo governo de Getúlio Vargas e o de Juscelino considerados os mais importantes, mas que também, passa por uma série de conflitos e rupturas políticas, sendo o principal o golpe militar de 1964. Esse ciclo (1946-1964) a fase decisiva da implantação do capitalismo monopolista no Brasil e reflete um período de intensas modificações no padrão demográfico e na relação entre o rural e o urbano, tendo como consequência, uma maior participação das massas no cenário econômico e político e ao mesmo tempo a entrada de novos atores no processo da tomada de decisões dentro e fora dos aparelhos burocráticos do estado. Novas elites empresariais, tecnocratas, intelectuais civis e militares passam a disputar espaços de poder e influência, além dos políticos profissionais inseridos no executivo e legislativo.

Tendo em vista a incapacidade do Estado em reconhecer as inovações tecnológicas que estavam ocorrendo mundo a fora nos anos que se seguiram, aliado a novas perspectivas de mercado consumidor, em parte devido por conta da falta de visão estratégica do Estado e de outra de sua dificuldade em administrar, fez com que o mundo presenciasse uma grande nova crise econômica e social. Nesse sentido, no início dos anos 80 as economias mundiais apresentaram uma desaceleração das suas economias, inflação e recessões em larga escala. Já no Brasil no início dos anos 80 o chamado esboço do *Welfare State* (Estado de bem-estar social) que pregava a interferência do estado na economia e ao mesmo tempo, incentivava e defendia a competitividade dos mercados globais.

Diante do fracasso do *Welfare State* (Estado de bem-estar social) mais precisamente na Inglaterra na então gestão da primeira-ministra Margareth Thatcher, seus reflexos foram sentidos em todos os demais países ocidentais (QUEIROZ, 2012; CHICARINO, 2014). O fato é que a época os governos ocidentais alegavam não dispor de recursos suficientes para manter o Estado de bem-estar social. A sua ineficiência ficou latente quando o número de empresas privadas monopolistas e investidoras aumentou exponencialmente. Diante disso, muitos direitos adquiridos na época foram sendo perdidos com o passar do tempo e as classes menos favorecidas foram sendo as mais prejudicadas. De fato, era preciso que o Estado fosse mais gerencial e menos interventor, pois já se mostrava frágil e ineficiente.

As reformas conservadoras vistas por especialistas como positivas nos anos 70 com o processo da globalização, fez com que uma reforma no modelo de estado fosse necessária aqui no Brasil. Nos anos de 1995, mais precisamente durante o governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, o ministro da reforma do Estado Luís Carlos Bresser Pereira explicava que:

A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7).

A partir daí, os ideais conservadores impulsionaram o Estado a não ser mais regulador do mercado como um todo, mas sim, de garantir os direitos sociais e promover a competitividade no país. A reforma do Estado na perspectiva do então ministro Bresser Pereira (1997) envolvia quatro eixos importantes: (i) o problema político e econômico (tamanho do estado), (ii) a redefinição do papel regulador do Estado, (iii) a recuperação da governança ou capacidade financeira do Estado e, (iv) aumentar a capacidade de governar ou a chamada governabilidade.

Em se tratando do tamanho do Estado, há que se considerar os processos de terceirização e privatização, assim como parcerias público privadas como forma de tornar o Estado mínimo. Trata-se de reduzir o papel do Estado em assuntos que não estejam ligados a educação, saúde, segurança, transporte e moradia por exemplo. Outro ponto é a incidência cada vez menor do estado no funcionamento do mercado, ou seja, deixar que o mercado se auto regule (BRESSER PEREIRA, 1997). No que se refere a governança, há que se considerar a superação da crise fiscal por meio do plano econômico e social. Em relação ao aumento da governabilidade, trata da imagem do Estado perante a sociedade, ou seja, a sua credibilidade no atendimento as demandas sociais.

DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO

Para entendermos os processos que levaram a descentralização do papel do Estado ao redor do mundo e, principalmente no contexto brasileiro, é preciso partir do início. A crise do estado é decorrente em grande parte do processo cíclico da intervenção do próprio estado, somada a perda de influência das políticas dos estados em suas configurações diversas. Segundo os estudos de Chicarino (2014).

“o panorama do pós-guerra era de crise econômica, de crítica ao liberalismo e também da defesa do socialismo pelos trabalhadores que viam na União Soviética e na China uma alternativa para as desigualdades e injustiças do sistema capitalista (CHICARINO, 2014, p. 136).

De acordo com os estudos de Chicarino (2014) foi com a crise dos anos 70 que causou baixas na economia de diversos países, reduziu as taxas de crescimento e enfraqueceu moedas ao redor do mundo, que gerou inflação em grande escala. A partir daí, um grupo de estudiosos e economistas decidiram que era necessário propor medidas capazes de dotar o Estado de força para destruir o poder dos sindicatos e reduzir drasticamente os gastos sociais. Por meio de uma estratégia de geração de “*desemprego*” (para controlar os salários) e, em seguida, propuseram investimentos na iniciativa privada como forma de fazer ajustes fiscais e monetários (CHICARINO, 2014).

Com base nesses acontecimentos, o processo de descentralização política do estado pós reforma administrativa, apontava para o crescimento das organizações do terceiro setor. Isso demonstrou um ajuste na relação entre o Estado e a sociedade, em que, algumas atribuições até então exclusivas do poder público, passam a ser compartilhadas com a sociedade civil organizada (QUEIROZ, 2012). Nesse sentido, a descentralização pode ser encarada como um processo que visa adequar o papel do Estado a necessidade de modernização, eficiência e eficácia das demandas da sociedade. Assim, é possível adequar recursos e investimentos em áreas específicas pois, diante das dimensões territoriais brasileiras que beiram a um continente, cada localidade possui a sua especificidade.

Com o crescimento do terceiro setor, as ONG’s assumiram um papel em diversas áreas como proteção aos direitos de idosos e deficientes, desempregados, mulheres, jovens, comunidades pobres, pessoas em vulnerabilidade, índios, entre outras. Assim, fortaleceram a relação entre a sociedade civil organizada e promoveram o engajamento em prol de causas compartilhadas por muitos. Ao mesmo tempo, a terceirização teve um grande incremento na produção. Tudo aquilo que não fazia parte do *core competence* (competência essencial) de uma empresa passou a ser terceirizado. Isso trouxe um grande impacto na vida da classe trabalhadora que acabou por perder a sua referência material e em consequência quanto classe social (CHICARINO, 2014). As indústrias passaram a ser mais horizontalizadas, deixando a cargo de terceiros a fabricação de componentes, peças e demais insumos que não eram a base de suas operações.

Segundo os estudos de Queiroz (2012) o processo de descentralização envolve instancias políticas e administrativas, as quais envolvem também a articulação entre os poderes maiores de governo e aqueles menores em termos de hierarquia. A descentralização por sua vez, implica na melhoria da governabilidade, fortalece a democracia, aumenta a competitividade e valoriza os aspectos culturais e locais das regiões. De acordo com Adolfo Rodriguez (1993) citado por Queiroz (2012), alguns motivos podem ser considerados relevantes para confirmar a importância do processo de descentralização, entre os quais podemos destacar:

- a. Descongestionar administrativamente o governo central;
- b. Melhorar a administração do Estado;
- c. Aproximar a administração pública do cidadão;

- d. Fortalecer outras instâncias do Estado;
- e. Limitar o poder do governo central;
- f. Legitimar o Estado;
- g. Envolver outros setores em tarefas a cargo do governo;
- h. Melhorar a atenção ao território [...]” (ADOLFO RODRIGUEZ, 1993 citado por QUEIROZ, 2012, p. 73-74).

Diante dessa perspectiva, é possível entender o papel da democracia no tocante a participação ativa da sociedade, na fiscalização e cobrança do poder público para apresentar resultados satisfatórios. A crise do modelo de Estado nos anos 90 deu uma nova roupagem no contexto da administração pública, sendo que a descentralização é um dos melhores exemplos a respeito do tema. Desse modo, a implantação das políticas públicas se dá em função das características geográficas e demográficas de cada região, ou ainda, de acordo com as demandas políticas (QUEIROZ, 2012). Logo, as políticas públicas podem ser definidas em função dos atores locais de acordo com as suas demandas sociais, ao contrário, do modelo centralizado.

DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os desafios são múltiplos diante da grande parcela da população brasileira. Segundo Bergue (2011) a administração pública diz respeito a função gerencial, isto é, orientada a perspectiva da administração dos processos (coisa pública), ao passo que, a organização pública trata da maneira pela qual se administra pessoas e as suas relações sociais e pessoais, além de envolver tecnologias, cultura, e demais recursos. Em resumo, a organização pública é vista como o resumo de conflitos, discussões, políticas e a dinâmica da economia (BERGUE, 2011). A dificuldade em atender com eficiência e qualidade principalmente aquelas pessoas vulneráveis e que, não dispõem de condições financeiras suficientes para arcar com os custos da esfera privada, são um dos maiores desafios.

As políticas públicas são um conjunto de estratégias, programas, ações e projetos desenvolvidos, direta ou indiretamente pelo Estado, com vistas a assegurar os direitos constitucionais dos cidadãos. Logo, educação, saúde, moradia, segurança, transporte, saneamento básico, entre outras, merecem total atenção do Estado por conta da desigualdade social que assola os países mais pobres e em desenvolvimento. Nas últimas décadas, vivenciamos diferentes crises econômicas mundiais que afetaram significativamente a economia brasileira e de países em desenvolvimento. Sendo assim, o que se viu foram períodos de recessão econômica, inflação acima da média, altas taxas de desemprego e o aumento da desigualdade social.

O capitalismo prevê a acumulação de riquezas, concentra na propriedade privada e se materializa na forma de dinheiro e bens. No sistema capitalista existe a divisão de classes sociais,

sendo que, de um lado, a classe burguesa detentora dos meios de produção e de outro, os trabalhadores que sobrevivem do salário. Logo, nesse sistema, o Estado deve intervir minimamente ou quase não participar, pois o mercado é livre. A questão que se coloca é como o *Estado deve se posicionar em meio ao capitalismo e suas formas de manifestação? De que maneira pode o Estado prestar um serviço de qualidade, instigar a gestão participativa e ainda promover a igualdade social?*

Figura 1- Desigualdade social



Fonte: https://br.freepik.com/fotos-gratis/casa-resistida-velha-com-cordilheira-no-fundo_3276317.htm#page=1&query=pobreza&position=10

É fato que no sistema capitalista a desigualdade social se acentua pois, é exigido do trabalhador qualificações que muitas vezes são distantes da realidade daqueles que vivem em periferias ou em favelas brasileiras. Assim, a acumulação de capital cresce vertiginosamente nas mãos de poucos ao passo que, falta nas mãos de milhares. Portanto, é necessário:

- Capacitar os servidores públicos para que possam prestar um serviço de qualidade, ampliando os canais de comunicação com a população, até mesmo, de reclamações por meio de ouvidorias;
- Aproximar a população da gestão, dando a ela liberdade para expor ideias e opiniões sobre serviços que mais afetam o seu dia a dia (audiências públicas, conselhos comunitários etc.).
- Que o Estado atenda as demandas estruturando e coordenando ações, por meio de softwares e demais tecnologias etc.

O Estado precisa ser eficiente e para tal, precisa em certos casos adotar modelos de gestão empresariais como metas e objetivos, indicadores de desempenho, políticas de desenvolvimento pessoal e profissional, projetos de médio e longo prazo, assim como, avaliações de desempenho dos servidores em suas áreas. Não há mais espaço para amadorismo ou excesso de burocracia nas instituições públicas. A sociedade civil organizada cobra pelas redes sociais virtuais e promove ou questiona os agentes públicos, incita a manifestação e identifica aqueles que fazem alguma coisa em prol da sociedade.

Segundo os estudos de Oliveira e Bergue (2012) um dos principais paradigmas da ciência política é justamente compreender quando as questões sociais, se tornam em problemas políticos. Discutem ainda, o fato de que, na grande maioria das vezes os problemas de ordem social se tornam foco de interesse eleitoral. Em seus estudos apontam que a formulação de uma política pública depende da sua origem, isto é, seu contexto social, e a sua consequente transformação em um problema de ordem política. Em seguida, é preciso mensurar os possíveis resultados sociais a serem atingidos (OLIVEIRA e BERGUE, 2012). Dessa maneira, é que uma política pública pode ser realmente efetiva pois compreende as raízes sociais que atingem determinada comunidade.

O que a população de forma geral espera é a presença de agentes públicos comprometidos com a melhoria de qualidade de vida das pessoas, com a construção de uma sociedade mais justa e digna de se viver. Espera-se que coloquem os interesses coletivos acima dos individuais e, dessa forma se solidarizem e se comprometam em resolver os problemas sociais. A população está cansada de promessas de campanha e pouca efetividade na resolução dos problemas. A sociedade enfim está se conscientizando de que os agentes públicos trabalham a seu favor e não contra, logo, devem dar conta de utilizar os recursos de maneira racional e eficazmente. De acordo com Oliveira e Bergue (2012, p. 83) “[...] numa versão abrangente, pode-se dizer que políticas públicas são todas as decisões e também não decisões políticas que afetam assuntos e questões de interesse público”. Sendo assim, é preciso trabalhar com afinco e dedicação deixando de lado a ganância pelo poder e pelo dinheiro, os interesses individuais de permanecer no poder em detrimento de ajudar a sociedade a ser mais humana, justa e igualitária.

- *Como engajar a sociedade e fazer com que juntos, poder público e cidadãos desenvolvam políticas para o desenvolvimento?*
- *Quais as formas de aumentar a participação da sociedade na tomada de decisão sobre as políticas mais adequadas?*
- *Como fazer com que a sociedade cobre com mais ênfase resultados da atuação dos governos locais?*
- *Como evitar que políticas públicas sirvam como objeto eleitoral e palanque para políticos oportunistas?*
- *Quais mecanismos de controle podem ser adotados pela população para fiscalizar os programas e projetos sociais?*

Os governos e suas políticas são julgados pela sua eficácia governamental e a forma pela qual os problemas públicos são solucionados (OLIVEIRA e BERGUE, 2012). Dessa forma a legitimação de um governo se dá conforme a sua capacidade para atender as demandas sociais e garantir as gerações futuras melhores condições de vida e a preservação dos recursos existentes. Políticas ambientais, sociais, de saúde, educação, moradia, transporte, segurança, saneamento entre outras, são apenas a ponta de iceberg ainda maior, pois as verdadeiras causas dos problemas sociais são muito mais profundas. Além disso, a sociedade por si só, por conta de sua incapacidade de articulação,

egoísta, conflitante e altamente individualista não consegue resolver seus problemas. Logo, o Estado precisa fazer intervenções pontuais para solucionar problemas.

Figura 2- Linha de pobreza



Fonte: <https://www.stockvault.net/photo/112036/the-other-side-of-sacramento>

Ainda há muito a ser feito para reduzir os índices de pobreza, fornecer condições dignas de moradia, transporte, saneamento básico etc. Os indicadores apontam para uma redução muito a quem do esperado e, nesse caso, os desafios são cada vez maiores. As próximas décadas serão decisivas, especialmente a forma pela qual o Estado em sua configuração fará com que os impactos sociais advindos das implantações de políticas públicas possam se converter em práticas positivas e que, resgatem a dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma, do Estado dos anos 90: logica e mecanismos de controle**. MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília: DF, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil**. Revista do Serviço Público. n. 1, ano 49, 1998.

CERVI, E. U. **Opinião Pública e Comportamento Político**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

CHAUÍ, M. **Introdução a História da Filosofia: as escolas helenísticas**. v. 2, São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

CHICARINO, T. S. **Teorias Políticas, Estado e Sociedade**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2014.

DALLARI, D. de A. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 24 ed. atual., São Paulo: Saraiva, 2003.

QUEIROZ, R. B. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

MALLMANN, L. J.; BALESTRIN, N. L.; SILVA, R. dos S. **Estado e Políticas Sociais no Brasil: avanços e retrocessos**. Curitiba: InterSaberes, 2017.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe e Dez cartas**. Tradução de Sérgio Bath. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

OLIVEIRA, M. de.; BERGUE, S. T. **Políticas Públicas: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul, RS: EducS, 2012.

ZOGHBI, J. **Eficiência na Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2016.

POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM TERESINA – PIAUÍ NA PERSPECTIVA DE POLÍTICAS INTEGRADAS: UM ENSAIO OU ILUSÃO?



CLAUDILENE DE SOUSA ROCHA
Especialista. Faculdade Ademar Rosado

LUCIA CRISTINA DOS SANTOS ROSA
Doutora. Universidade Federal do Rio de Janeiro

“O direito de ter direitos”

(Hannah Arendt)

RESUMO: Tem-se o objetivo de processar uma análise, a partir da perspectiva dada pelo Decreto nº 7.053/2009, de articular o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde em prol da população em situação de rua. Tendo por base a experiência da cidade de Teresina, capital do Piauí, em que as ações destinadas a essa população, tem-se figurado em atividades ensaiadas ou ilusórias, visto que, depende mas dos esforços das equipes envolvidas nas atividades do que dos gestores das políticas no município, com baixo investimento no fortalecimento das políticas aplicadas e com a crescente precarização dos equipamentos e o desinvestimento na rede pública.

Palavras-chave: Assistência Social. População em situação de rua. Intersetorialidade.

ABSTRACT: The objective is to process an analysis, based on the perspective given by Decree 7.053 / 2009, of articulating the Single System of Social Assistance and the Unified Health System in favor of the street population. Based on the experience of the city of Teresina, capital of Piauí, where actions aimed at this population have been shown in rehearsed or illusory activi-

ties, since it depends more on the efforts of the teams involved in the activities than on the managers of the project. policy in the municipality, with low investment in the strengthening of applied policies and with the increasing precariousness of the equipment and the disinvestment in the public network.

Keywords: Social Assistance. Population in street situation. Intersectoriality.

INTRODUÇÃO

O espaço da rua historicamente ganhou diferentes conotações em diferentes tempos históricos e sociedades. Na sociedade Ocidental moderna, com a intensificação do processo de urbanização, industrialização e institucionalização da divisão sexual do trabalho a rua ganha diferentes conotações para as distintas classes sociais e gênero, pois à medida que o capitalismo avança e consolida-se, torna-se cada vez mais restringido como espaço de trabalho, permanência e sociabilidade para diferentes segmentos da classe trabalhadora. No Brasil, sobretudo a partir do início do século XX, com a dinâmica da modernização, urbanização e implementação de políticas higienistas, intensifica-se o disciplinamento e a vigilância do comportamento da classe trabalhadora, com a sua conseqüente associação às “classes perigosas”. Como analisa Leite (1998) a partir de

então, o permanecer na rua “ocioso”, passa figurar-se como crime de vadiagem. Crianças encontradas na rua, sem acompanhamento de pessoa adulta, passa a ser internada, a partir de 1921, o que é intensificado em 1927 com a Lei de Menores, dirigida à criança pobre (RIZZINI, 2011).

Contudo, com o aceleramento da industrialização brasileira e o crescimento das desigualdades sociais no país, a população em situação de rua cresce, fenômeno anterior, que agravou-se desde o processo de abolição da escravatura. Como decorrência de ausência de políticas sociais para reintegrar o negro na sociedade brasileira, o que ampliou e intensificou o nível de empobrecimento entre as pessoas pobres e negras, crescentemente apresentaram maiores taxas nos indicadores que apontam as desvantagens sociais. É a partir do ano 2000 que outro panorama desenha-se para a população em situação de rua, quando várias instituições lançam novos olhares para esse segmento, através de estudos e pesquisas para aprimorar o conhecimento do perfil dessa população, que multiplicam-se em diferentes cidades, o que culmina com o I censo nacional que mostra que esse segmento é majoritariamente do sexo masculino e composto preponderantemente por pessoas negras.

Em 2009 o Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, divulga os resultados da pesquisa nacional sobre a população em situação de rua, conceituada como:

“Grupo populacional heterogêneo e constituído por pessoas que possuem em comum a garantia da sobrevivência, por meio de atividades produtivas desenvolvidas nas ruas, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a não referência de moradia regular” (BRASIL, 2009, p. 19).

Com base na pesquisa, quantifica em 31.922 pessoas adultas vivenciando no espaço da rua. Mostra o quão heterogêneo é este segmento, formado majoritariamente por homens (82%); negros (67%); mais da metade (53%) na faixa etária dos 25 aos 44 anos, ou seja, um público jovem, com baixa escolaridade (com 14,1% que nunca estudou e 48,4% com ensino fundamental incompleto) e, conseqüentemente baixa profissionalização; com 60% com histórico de internação ou institucionalização, em hospitais psiquiátricos, casas de detenção ou abrigo para crianças e adolescentes. Aponta ainda que a maioria dessa população é oriunda do meio urbano, sendo parte considerável (45,7%) originária da cidade, ou do estado (30,3%) em que encontravam-se, e que tem por principais fatores que determina sua situação de rua: o consumo de substâncias psicoativas (35,5%), o desemprego (29,8%) e os conflitos familiares (29,1%), os quais comumente aparecem associados na experiência singular.

Enfatiza-se que em 23 de dezembro de 2009 é instituída a Política Nacional para a População em situação de rua, pelo Decreto nº 7.053. Em seu artigo 7º, consta entre seus objetivos:

“X criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços: XI – adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários (...), XII implementar centros de referência especializados no atendimento de população em situação de rua, no âmbito da proteção social do Sistema Único de Assistência Social” (BRASIL, 2009).

A perspectiva de integração entre o SUAS e o SUS converge com o texto Constitucional de 1988, que cria a Seguridade Social e agrega a atenção integral, e a concepção da saúde a partir dos determinantes sociais do processo saúde, doença e cuidado, articulando a ao modo de organização da sociedade capitalista. Entra o papel da intersetorialidade como troca de saberes e experiências entre diferentes políticas sociais, que historicamente foram fragmentadas por segmentos, ciclo de vida e necessidades. Nesse sentido, é acionada na direção de conformar outra compreensão da cidadania, do território e das necessidades sociais. A reflexão sobre a intersetorialidade, sobretudo a partir da política e ações de saúde é imperiosa, posto que as condições de saúde estão intrinsecamente relacionadas às condições de vida e as políticas sociais dicotomizadas lesam a cidadania, impedindo sua apropriação.

Deste modo o direito à cidadania é aplicado com a utilização de estratégias de educação horizontalizadas, partindo de premissas de que apenas disponibilizar informação será insuficiente para dar aos indivíduos o poder de mudar suas práticas cotidianas, como se suas decisões dependessem apenas de suas razões ou desejos. A população em situação de rua, por sua própria condição de vulnerabilidade, convoca ações intersetoriais, requerendo diálogos e negociações permanentes, sobretudo entre a política de saúde e assistência social.¹ Como metodologia utilizou-se a pesquisa bibliográfica sistemática. A revisão sistemática utiliza métodos explícitos e sistemáticos para identificação, seleção e avaliação dos estudos publicados.

INTERSETORIALIDADE ENTRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE NA ATUAÇÃO COM A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: TERESINA-PI COMO CENÁRIO.

Teresina, capital do estado do Piauí, situa-se na região Nordeste. Têm uma população estimada pelo IBGE em 2018 em 861.442 pessoas. Está localizada na região meio norte do país, sendo considerado o único município de grande porte do Piauí. Vale lembrar que nos dados oficiais, assim como no Censo Demográfico Brasileiro a população em situação de rua é ignorada, ou seja, não entra na contagem oficial, pois tem por base a residência/o domicílio do cidadão. Esta ausência prejudica a implementação de políticas públicas voltadas para este contingente e reproduz a invisibilidade social da população em situação de rua no âmbito das políticas sociais.

A pesquisa divulgada em 2009, informava 370 pessoas em situação de rua em Teresina. Por sua vez, segundo dados do Centro Pop 2019, a partir dos atendimentos realizados, Teresina tem 210 pessoas em situação de rua, dos quais 171 homens e 39 mulheres, o que acompanha a tendência nacional. Mas, ressalta-se que não há pesquisas localmente realizadas que apontem com precisão essa informação, haja vista supor-se que nem toda população em situação de rua seja contemplada pela política de assistência social. Elencando-se um resgate histórico do processo de construção da política para população em situação de rua, em 1988 no Brasil ganha vida a Constituição Federal-

1 Uma pesquisa publicada pelo Ipea com base em dados de 2015 projetou que o Brasil tem pouco mais de 100 mil pessoas vivendo nas ruas. O Texto para Discussão Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil aponta que os grandes municípios abrigavam, naquele ano, a maior parte dessa população. Das 101.854 pessoas em situação de rua, 40,1% estavam em municípios com mais de 900 mil habitantes e 77,02% habitavam municípios com mais de 100 mil pessoas. Já nos municípios menores, com até 10 mil habitantes, a porcentagem era bem menor: apenas 6,63%.

Constituição Cidadã, fundamentada nos princípios de cidadania, frente o qual surge um novo olhar para população em situação de rua, especialmente para crianças e adolescentes amparados pelo artigo 227 da Carta Magna, ratificado, posteriormente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Com a homologação do ECA, em 1990, o poder público municipal é exigido a construir uma política municipal junto a este segmento, o que dinamiza-se através da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente – SEMCAD, em 1993.

O marco da política pública com o segmento em situação de rua, é dado na pesquisa de Vieira (2016) como em 1994, inicialmente através de pesquisa diagnosticando a realidade desse segmento. Efetivamente, as ações com essa população, nesse período, ainda eram limitadas aos agentes da sociedade civil, sobretudo a Igreja Católica. Corroborando com a análise de como surgiram as primeiras intervenções ao público da população em situação de rua, Vieira (2016) informa acerca da realidade teresinense que as primeiras intervenções voltadas para a pessoa em situação de rua situam-se na década de 1980, e estiveram relacionadas à ação da Igreja Católica, através da Ação Social Arquidiocesana - ASA, preocupada com a situação de crianças e adolescentes em situação de rua. Em 1987 é instalada a Pastoral do Menor e nela implementa-se o Projeto Periferia, que, através de educadores sociais desenvolvem abordagem social com este segmento.

Com a implementação da Política Nacional de Assistência Social e, sobretudo como a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, é que, morosamente, o município de Teresina inicia ações diretas voltadas a esse segmento, através do Serviço Especializado em Abordagem Social – SEAS, pela atuação dos Agentes de Proteção Social – APS, vinculado à Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Entre 2003/4 é criado o centro de atenção psicossocial voltado para consumidores, com uso prejudicial, de álcool e outras substâncias psicoativas. Todavia, é um serviço destinado predominantemente para o público adulto. Ao mesmo tempo, observa-se pouco diálogo entre diferentes políticas, em torno da população em situação de rua. A partir de 2007 as ações com este público passam a ser da alçada dos então criados Centros de Referência Especializado da Assistência social – CREAS, pois são considerados públicos vulneráveis, com direitos violados. A base de identificação dos problemas da população em situação de rua no contexto teresinense, ocorre sobretudo pela abordagem social, via SEAS/agentes de proteção social. No que refere-se ao SEAS, esse serviço passa a ser prestado no CREAS a partir de 2007, passando a partir de 2011 a realizar-se também, no Centro Pop, com o objetivo de “identificar as situações de violação de direitos e de riscos sociais no espaço da rua” (VIEIRA, 2016, p. 72). Como serviço vinculado à área da saúde, em 1997 é criado o Instituto Infância Dr. Martinelli Cavalca, gerido pelo governo do Estado, mas, que inicialmente atende crianças e adolescentes, com consumo prejudicial de substâncias psicoativas, residentes em Teresina (ROSA; COSTA; BASTOS, 2008).

Em 2009 é criada a Casa de Passagem “Casa do Caminho”, voltado para o acolhimento, disponibilização de condições de higienização, pernoite e alimentação para esse segmento, ou seja, abrigo noturno. No mesmo ano é lançada a Política Nacional da População em situação de rua. Com os parâmetros estabelecidos pela política nacional, o município é convocado a adequar-se, pela criação de um Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua, Centro-Pop, que é

criado localmente em 2011. A partir desse momento, começa-se a constituir paulatinamente, uma rede socioassistencial pública para atenção a esse segmento, que atua em parceria e em simultaneidade com as organizações não governamentais, sobretudo vinculadas a denominações religiosas.

No ano de 2012, o município de Teresina- PI foi contemplado com uma Unidade de Acolhimento Infanto-juvenil, denominada Casa de Acolhimento Transitório Infanto-Juvenil – CATI, no cerne do Programa “Crack é possível vencer”, lançado em 2011 pelo governo federal, o qual é estruturado em três eixos: do cuidado (saúde e Assistência Social), que prevê o aumento da oferta de tratamento de saúde e atenção aos usuários; da autoridade (segurança) que dispõe sobre o enfrentamento ao tráfico de drogas e às organizações criminosas e o eixo da prevenção (educação, capacitação e informação) que determina o fortalecimento dos fatores de proteção e redução dos fatores de risco. Logo, ações articuladas entre a política de saúde e assistência social estão previstas no cerne do Programa.

Segundo o projeto original da CATI, intitulado “Acolher para cuidar”, um diagnóstico social do município de Teresina revelou a existência de adolescentes em situação de rua, sem referência familiar ou sem possibilidade, em curto prazo, de reclusão no contexto familiar, vivendo em constante situação de agressão física, moral e psicológica, num contexto de uso de drogas, especialmente o crack, para os quais não eram dedicadas ações mais sistemáticas de tratamento, acolhimento e proteção social em espaços de saúde (TERESINA, 2012, p. 3). A instituição oferecia o serviço de acolhimento/abrigo para crianças e adolescentes, do sexo masculino, residentes no referido município, de 10 (dez) a 18 (dezoito) anos incompletos e que estavam em situação de risco relacionado ao uso abusivo de álcool e outras drogas, por 6 meses. A CATI foi metamorfoseada em Unidade de Acolhimento Infantil em 2014 e, em 2017 foi transformada em Centro de Atenção Psicossocial Infanto Juvenil Dr. Alexandre Nogueira, o qual atende, inclusive crianças e adolescentes com consumo abusivo de substâncias psicoativas. Apesar da existência de equipamentos voltados para a criança e ao adolescente, que funcionam de segunda a sexta feira de 08:00 às 18:00hs, registra-se lacuna assistencial para situações de crise, emergência psiquiátrica desse segmento, atendido quando necessária a internação integral, junto ao público adulto no hospital estadual de referência, o Hospital Areolino de Abreu, o que contraria o que estabelece o ECA.

Ainda sob a gestão da política de saúde, a partir de edital lançado pelo governo federal é criado o Consultório de Rua de Teresina - CnR, que começou a funcionar em 17 dezembro de 2010, com base no “projeto consultório na rua: a arte de cuidar na rua” (TERESINA, 2010), com diretrizes organizacionais estabelecidas pelas portarias 122 e 123, de 25/01/2012. O Consultório de rua em Teresina institui-se na modalidade I, passando posteriormente à II. Inicialmente esteve vinculado à coordenação de saúde mental, instalado na zona sul da cidade, passando posteriormente à alçada da atenção básica, sendo deslocado para a zona norte da cidade. Há apenas uma equipe, que atua apenas no turno da tarde, para cobrir todo território teresinense, o que impõe cobertura ínfima, com abrangência e alcance limitados, considerando que a população em situação de rua de Teresina foi calculada pela pesquisa nacional em 370 pessoas e localizam-se em espaços segregados socioterritoriamente.

Ademais, as necessidades de saúde desse segmento, sobretudo aquelas que exigem cirurgias e outros procedimentos de alta complexidade, demandam da equipe intensos investimentos e comumente o acionamento do sistema de garantia de direitos, posto o estigma que cerca esse segmento,

pela precariedade de condições de higiene, ausência de documentação e referência residencial. Nesse sentido, ações centralizadas em atividades curativas, consomem parte significativa do tempo da equipe, que é composta por 9 trabalhadores, extrapolando o mínimo de 06 profissionais exigido pela norma, sendo 04 de nível superior, 05 de nível médio (técnicos de enfermagem, redutores de danos e o motorista) com diferentes cargas horárias de trabalho, 30 e 40 horas. Tende haver intensa rotatividade dos profissionais, haja vista, na equipe atual, existir apenas 2 trabalhadores da equipe inicial. Em 2013 a Secretaria de Trabalho e Assistência Social de Teresina adere ao Plano

Crack é possível vencer, a partir do qual, cria o Comitê Local de Gestão do Plano Integrado de Enfrentamento ao crack e outras Drogas. Essa instância elabora o Projeto Livre para Viver, lançado em 16 de março de 2016, que passa a ser gerido pela Fundação Cajuína, uma organização não governamental. Tem por objetivo articular ações setoriais e intersetoriais na perspectiva de mobilizar e ampliar a contratualidade desse segmento e construir projetos de vida de pessoas em situação de vulnerabilidade, sobretudo àquelas que consomem substâncias psicoativas. O projeto livre para viver gira em torno de 3 eixos: a) moradia, através de aluguel social; b) trabalho, formação e qualificação profissional e 3) ações de esporte, cultura e lazer. É eleita a zona sul da cidade como território principal de atuação, em função das estatísticas da Segurança Pública do Estado indicarem esse espaço como de principal cena de consumo e tráfico de substâncias psicoativas. O projeto promove qualificação de profissionais para atuar com esse segmento, embasado nos princípios da redução de danos, compreendidas como aquelas ações voltadas para a lógica que:

[...] estimula os indivíduos com comportamento excessivo ou de alto risco a dar um passo de cada vez para reduzir as consequências prejudiciais de seu comportamento. A abstinência como meta final reduz muito ou elimina totalmente o risco de danos associados ao uso excessivo de drogas ou a partir de sexo inseguro. Nesse sentido, a abstinência é incluída como um ponto final ao longo de um contínuo, que varia de consequências excessivamente prejudiciais a consequências menos prejudiciais. (MARLATT, 1999, p. 47).

Logo, são fundamentadas em ações que implicam baixa exigência, ou seja, exigências mínimas para adesão ao cuidado, e que acompanham o percurso e possibilidades das pessoas, embasado nos princípios de direitos humanos. O projeto Livre para viver possibilita o aluguel social para algumas pessoas em situação de rua. Entretanto, devido a problemas de gestão com a prestação de contas do projeto junto aos órgãos federais financiadores, seguida das consequências de mudança no governo federal, a partir de 2016, com a assunção de Michel Temer ao governo, ocorre por algum tempo descontinuidade no pagamento do aluguel social, o que traz consequências danosas para as pessoas inseridas nesse contexto, naquele momento. O pagamento do aluguel social é normalizado, mas, a descontinuidade ocorrida gera certa instabilidade, incerteza, até mesmo entre alguns profissionais que tem por tarefa indicar pessoas com o “perfil” requerido para o projeto. As ações de capacitação para o trabalho ainda figuram restrito a atividades ligadas ao artesanato, observando-se, no plano local, o baixo fomento à organização, via participação e controle social desse segmento.

Ao mesmo tempo em que é criada e, em tese, fortalecida uma rede pública e diversificada, mesmo que insuficiente e mínima, da área da assistência social e saúde, com ações específicas voltadas ao segmento em situação de rua, assiste-se outro movimento do poder público municipal teresinense, de fortalecimento de organizações não governamentais do terceiro setor. Em 2013 é lançada uma

lei municipal de Teresina, sob nº 4433, que isenta de impostos de renda empresas que contratam para o trabalho, pessoas egressas de comunidades terapêuticas. Cresce o número de financiamento de vagas para “tratamento” de pessoas com consumo abusivo de álcool e outras drogas em comunidades terapêuticas, pela via da política de assistência social.

Prontamente em 2014 é reaberto um Restaurante Popular, vinculada à Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social – SEMTCAS, no piso superior do mercado central de Teresina, que passa a ser gerido por uma comunidade terapêutica, fazendo parte de seu projeto “acolher para incluir”, na perspectiva de inclusão produtiva de ex-egressos dessa comunidade terapêutica. Em 2019 é inaugurado um centro de convivência vinculado à política de assistência social, exclusivamente para egressos da mesma comunidade terapêutica. Isto é, processa-se, através de recurso público, um estranho mix, público x privado, que restringe o “trabalho protegido” para um segmento específico, não abrindo-se, por exemplo, para usuários do CAPS-ad. Nesse sentido, recursos públicos são apropriados para usos direcionados a uma determinada instituição e público específico da mesma. Ao mesmo tempo em que assiste-se a transferência de recursos do orçamento da política de assistência social e saúde para financiamento de “vagas” “tratamento” em comunidades terapêuticas, observa-se o crescente desinvestimento nos equipamentos públicos, como Caps-ad, que mantem-se como um único para atender a necessidade de toda Teresina, incluindo municípios vizinhos como Timon-Maranhão.

No ano de 2017 a Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social - SEMTCAS é transformada em Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas² Integradas – SEMCASPI, estando em sua frente administrativa um delegado. A mudança de denominação da pasta da gestão da política de assistência social não deve-se ao seu direcionamento na perspectiva da integração entre distintas políticas sociais, na direção da intersectorialidade. Na conjuntura teresinense a ampliação das ações dessa instância administrativa é para contemplar “política integradas do município, o que inclui a Guarda Civil Municipal, a Defesa Civil de Teresina, além da Gerência de Direitos Humanos” (<http://semcaspi.teresina.pi.gov.br/a-secretaria/>, acessado em 11/03/2019). Nesse horizonte, observa-se um retorno do binômio assistência-repressão no plano local, o que acompanhou a política de assistência social nas suas origens, como sinaliza Iamamoto (2011).

Tal fato causa preocupação, haja vista a perspectiva posta pelo SUS E SUAS de enfrentar as múltiplas manifestações da questão social que afetam a população em situação de rua, a partir de ações intersectoriais, objetivando a:

(re) integração destas pessoas às suas redes familiares e comunitárias, o acesso pleno aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros, o acesso a oportunidades de desenvolvimento social pleno, considerando as relações e significados próprios produzidos pela vivência do espaço público da rua” (BRASIL, 2008, p. 4).

Divergindo desse horizonte, nota-se uma crescente privatização ou apropriação de serviços e, sobretudo orçamentos públicos, de diferentes pastas, para fins privatistas, restrito a egressos de

2 O neoliberalismo e seus desdobramentos trouxeram para a cena política uma nova lógica de entendimento entre o público e o privado. Raichelis (2000) cita, sobre este aspecto, que, na década de 90, múltiplas tendências tiveram visibilidade, como a ascensão das ONGs e das propostas políticas de parceria por parte do Estado em diferentes esferas, resultando em uma das medidas de orientação neoliberal de maior impacto, pois significou a redução da atuação do Estado na execução direta das políticas públicas.

determinada ONGs, o que desvirtua o sentido do que é público no país e de direito ao acesso a todos os que encontram-se em situação de rua ou em atendimentos pelos serviços públicos. Ao mesmo tempo, assiste-se, na área da saúde, um ataque direto à rede de atenção psicossocial, através da Nota Técnica 11 da Coordenação de Saúde Mental do Ministério da Saúde, a todos os princípios organizativos do Sistema Único de Saúde e a todo projeto vinculado à Reforma Sanitária, com o corte de recursos financeiros para criação de novos centros de atenção psicossocial e crescente precarização dos serviços existentes, que são desinvestidos em todos os sentidos e aspectos sociais. Logo, observa-se a intensificação não apenas de subtração de recursos em gastos sociais, mas crescente transferência da execução de políticas para o terceiro setor.

O fato exposto acima atinge as boas práticas em saúde, até então construídas, dado que a Reforma Sanitária brasileira propiciou maior aplicabilidade das ações locais, favorecendo o surgimento de experiências exitosas nos diversos setores da saúde. Uma destas foi a criação dos Centros de Atenção Psicossocial (Caps-ad), que seguindo a lógica da hierarquização do sistema de saúde, se organizam agregando os diferentes níveis de atenção à saúde. Segundo a portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011, enfatiza-se que o Caps- ad é um serviço de atendimento às pessoas com problemas pelo uso de álcool ou outras drogas. O acesso ao Caps-ad ocorre para homens e mulheres, maiores de 18 anos, que têm problemas com o uso de álcool e outras drogas e que chegam à unidade por demanda espontânea ou encaminhados por outros serviços de apoio do município de Teresina – Piauí.

Composta por uma equipe multiprofissional, a atenção ao usuário é realizada por psiquiatra, clínico geral, psicólogo, assistente social, enfermeiras, nutricionista, educador físico. As atividades realizadas nos Caps-ad, dependem da gravidade do problema, realiza tratamento intensivo, no qual o usuário é atendido de segunda a sexta-feira o dia todo, o semi- intensivo em que a frequência é de pelo menos três dias da semana, e o não-intensivo que se resume a um dia da semana. Desenvolve acolhimento, busca ativa, tratamento individualizado ou em grupo, matricialmente com equipes das UBS, visita domiciliar, terapia de grupo, a administração de medicação e através de assembleias com usuário e comunidade, implementa o controle social. Portanto, este modo de atenção psicossocial refere-se a forma de cuidado preconizado por esse serviço e busca evidenciar o sujeito e desconstruir o lugar da doença/loucura cunhado historicamente.

Para tanto, o Ministério da Saúde, até então orientado pelos princípios da reforma psiquiátrica preconizava que as ações em saúde mental deveriam ocorrer em rede, visando a integralidade em todos os níveis de atenção à saúde, articulando-se com outras Políticas Públicas e valorizando os setores da cultura, educação, trabalho e assistência social. Dessa forma, podemos observar que a criação do Caps-ad, Consultório na Rua e Centro Pop, com seus agentes proteção social foram de grande importância para atender os indivíduos com transtornos mentais relacionados ao uso e consumo abusivo de álcool e outras drogas, atendendo em especial, a população em situação de rua, configuraram experiência exitosa, embora ainda embrionárias, que estão sob ameaça, pela crescente terceirização da atenção as políticas sociais no contexto brasileiro e teresinense.

CONCLUSÃO

Consideramos este artigo, uma tentativa de aproximação com o objeto de estudo proposto: a análise atual da política para a população em situação de rua em Teresina – Piauí na perspectiva de políticas integradas. A Política Nacional para População em Situação de rua, objetiva que propostas implantadas em serviços a este segmento abarque questões essenciais concernentes à parcela da população que faz das ruas seu espaço principal de sobrevivência e de ordenação de suas identidades. Estas pessoas relacionam-se com a rua, segundo parâmetros temporais e identitários diferenciados, vis- a- vis os vínculos familiares, comunitários ou institucionais presentes ou ausentes. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu Artigo 5º, a igualdade de todos os cidadãos brasileiros perante a lei e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. No artigo 6º, lê-se que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A Constituição pontua os direitos sociais previsto a todos, entretanto compreende-se a necessidade de investimento e articulação entre a rede de serviços, para que de fato possa atingir o máximo de usuários e não apenas alguns. É sob o primado de ações efetivamente asseguradas em termos de implementação sob a lógica pública, executadas por equipamentos e trabalhadores públicos, é que se pode vislumbrar a possibilidade real e efetiva da cidadania para todos, o que é possibilitado pelo fortalecimento de uma cultura cívica, cidadã. Todavia, infere-se que na conjuntura teresinense a rede mínima ensaiada é construída para atender a população em situação de rua, entre a política de saúde e crescentemente articulada com a política de assistência social, em seus passos iniciais, está distanciando-se dos princípios do SUS e do SUAS, pelo crescente desinvestimento nos equipamentos públicos e crescente transferência e repasse de recursos financeiros para entes vinculados as Ongs, sobretudo comunidades terapêuticas, executar ações. Propicia-se assim, valorização desse serviço.

As Ongs dentro da Constituição de 88, enquadram-se somente como uma complementação de apoio para amenizar às necessidades que assolam a sociedade e não o serviço principal. A ênfase principal da assistência e gestão deve recair em cima de instituições de cunho público, com o fato de que a valorização do serviço “privado” não entre em detrimento do “público”, ocasionando a desvalorização e o sucateamento de serviços públicos já existentes. A luta é que dentro do rol de políticas embasados no princípio da Seguridade Social, elas ganhem mais força e vida, no atual cenário de desmonte de políticas públicas já existentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL, 2008. Política Nacional para inclusão social da População em situação de rua. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm Acesso: 22 de fevereiro de 2019

BRASIL, Rua. Aprendendo a contar pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, 2009.

IPEA – Instituto de pesquisa econômica aplicada. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29303 Acesso: 26 de março de 2019

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. Relações sociais e serviço social no Brasil. 41ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINE, I. O século perdido. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: AMAIS Ed./EDUSU, 1997. Reeditado pela Ed. Cortez em 2009. São Paulo: Ed. Cortez. Terceira edição: 2011.

LEITE, L.C. A razão dos invencíveis: meninos de rua – o rompimento da ordem (1554- 1994). Rio de Janeiro: Editora UFRJ/IPUB, 1998.

MARLATT, G. A. Redução de danos: estratégias práticas para lidar com comportamentos de alto risco. Porto Alegre: Artmed; 1999.

ROSA, L.C.S.; COSTA, M.E.; BASTOS, R.C.S. Capsi – reconstruindo experiências no Centro de Atenção Psicossocial Infante Juvenil Dr. Martinelli Cavalca. Teresina: EDUFPI, 2008.

RAICHELIS, R. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos para construção democrática. São Paulo, Cortez, 2000.

TERESINA. Projeto Consultório de Rua: a arte de cuidar na rua. Teresina: Fundação Municipal de Teresina, 2010. (mimeo).

TERESINA. Projeto Acolher para cuidar. Teresina: Fundação Municipal de Saúde de Teresina, 2012. (mimeo)

VIEIRA, N.P.S. Uma análise do processo de institucionalização e implantação da Política Nacional para a População em Situação de Rua na cidade de Teresina-PI. Teresina. UFPI. Curso de Serviço Social, 2016.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: O CASO DO IDIOMAS SEM FRONTEIRAS NA UEL



MARLUCE FAGOTTI DE PAIVA

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

PALAVRAS-CHAVES: Internacionalização, Idiomas sem Fronteiras, Pós-graduação, Políticas Públicas

RESUMO: Nas últimas décadas, a internacionalização tem sido pauta de destaque nas universidades brasileiras. Políticas linguísticas com vistas à internacionalização, como foi o Programa Idiomas sem Fronteiras (IsF), colaboraram com o projeto de internacionalização de universidades federais brasileiras. Após a ampliação do programa às universidades estaduais, por meio do Edital Nº 59/2017, a Universidade Estadual de Londrina tornou-se NucLi do IsF oferecendo não somente a aplicação do teste internacional, TOEFL ITP, mas também cursos presenciais de internacionalização para o Ensino Superior. Nesta perspectiva, este trabalho apresenta uma análise dos 20 meses de atuação do programa IsF na UEL com o intuito de medir o impacto do programa com relação ao aumento do nível linguístico dos alunos com base em 177 estudantes que se inscreveram no exame TOEFL ITP pelo mesmo duas vezes no período de 2017 a 2018. Estudos em internacionalização (Knight, 2008; Hudzik, 2012) e políticas públicas (Souza, 2003; Ball, 2017) permitiram dos dados. O IsF na UEL buscava atender toda a comunidade acadêmica, mas os dados mostraram que os estudantes que mais procuraram o programa foram os estudantes da pós-graduação. Outro ponto importante verificado no trabalho foi que durante os 20 meses de atuação o IsF funcionou mais como um polo aplicador de testes do que um Núcleo de Línguas. A partir dos resultados desta pesquisa, busca-se analisar novas diretrizes para ajustar ações referentes ao plano de internacionalização institucional desta universidade.

ABSTRACT: In the last decades, internationalization has been a main subject in Brazilian universities. Public Policies towards internationalizations, such as Languages without Borders (IsF) have collaborated with the project of internationalization of many Brazilian federal universities. After extending this program to state universities through Official Notice 59/2017, Londrina State University became a NucLi of IsF in 2017 offering not only TOEFL ITP for its academic community but also language courses for internationalization. In this perspective, this paper presents a study of the 20 months the program was active at UEL in order to measure the impact of this program considering language acquisition of 177 students based on CERF and their TOEFL ITP scores during 2017 and 2018. Taking into account internationalization (Knight, 2008; Hudzik, 2012) and public policies (Souza, 2003; Ball, 2017), based on a documental interpretivist analysis this study shows that the focus given in the program was not the focus found in our data. IsF was trying to cover the whole academic community but the students searching for IsF were post-graduate students. Another important point was to identify that UEL was more a Test Center than a Language Center preparing students for the exam. Based on this data, adjusts can be made to better implement the internationalization plan of this university.

KEYWORDS: Internationalization, Languages without Borders, Post-graduation, Public Policies

INTRODUÇÃO

Os exames internacionais são utilizados como ferramenta de nivelamento e proficiência nos editais de bolsas sanduíches em diversas universidades no mundo (CAPES, 2019). Recentemente, no Edital da CAPES Nº 41/2018, houve, inclusive, a inserção de exames de língua inglesa, como o TOEFL ITP ou iBT e exames de Cambridge, que comprovem a proficiência B2, mesmo para países lusófonos, como Portugal. Diante desta necessidade, e da necessidade de se fazer cumprir o Plano de Internacionalização das Instituições de ensino superior, o programa Idiomas sem Fronteiras disseminou não somente sobre a importância desses exames aos alunos das universidades brasileiras, como também promoveu o acesso e o preparo desses alunos aos exames.

Neste artigo, abordaremos as influências e resultados do programa Idiomas sem Fronteiras como um dos instrumentos de internacionalização do ensino superior. O estudo tem como objetivo analisar uma fatia dos alunos matriculados no programa IsF da Universidade Estadual de Londrina (UEL), daqueles que se propuseram, também, a submeter-se ao exame TOEFL ITP pela universidade. A partir da análise desses dados, busca-se delinear um perfil do aluno que busca internacionalizar-se no ensino superior, além de medir o impacto do programa no aprimoramento linguístico desses alunos com vistas à internacionalização. Busca-se compreender, também, de que maneira que o IsF – UEL contribuiu para a ascensão de nível de Língua Inglesa dos alunos participantes do programa de acordo com o QCE¹.

Desde o seu surgimento, o Programa Idiomas sem Fronteiras (IsF), presente em mais de 150 universidades estaduais e federais no Brasil, aplicou o exame TOEFL ITP para cerca de 678 mil² alunos em todo o país (MEC, 2018). Deste montante, 1.945 testes foram aplicados na UEL no período de 2015 a 2019. De agosto de 2015 até o final de 2017, a UEL era somente polo aplicador credenciado pela Mastertest³ para aplicar os testes. Foi a partir da chamada do Edital Nº 59/2017, que as universidades estaduais puderam se credenciar para tornar-se também, NucLis, isto é, os Núcleos de Ensino de Língua Inglesa pelo programa IsF. O papel desses NucLis era o de fornecer gratuitamente aulas de língua estrangeira à comunidade acadêmica, que desejava cumprir um plano de internacionalização em sua área de pesquisa.

Com o contingenciamento do programa em maio de 2019, e o fim do programa anunciado em julho de 2019, pelo governo federal, destaco que esta pesquisa não foi prejudicada na sua plenitude, uma vez que os dados a serem analisados já foram obtidos e serão observados a fim de colaborar na compreensão de implementação desta política bem como utilizar-se de seus resultados para consultas a outras políticas linguísticas por vir. Por outro lado, o fim do programa prejudica a continuidade de futuras pesquisas que seriam feitas a partir da interferência dos resultados deste estudo, os quais serviriam de aprimoramento para o próprio programa.

1 Quadro Comum Europeu de Referências para Línguas (Common European Framework of Reference – CEFR)

2 Este montante refere-se aos testes corrigidos. O número de vagas abertas para inscrição ao exame TOEFL ITP passou de 1 milhão, durante a execução do programa Idiomas sem Fronteiras no Brasil. www.isf.gov.br

3 A Mastertest é a empresa brasileira exclusiva autorizada da ETS (Educational Testing Service) no Brasil. Ela é responsável pelo gerenciamento e credenciamento dos centros aplicadores no Brasil, além de fazer os treinamentos dos aplicadores do TOEFL ITP e a distribuição dos testes e materiais necessários para a aplicação. Tudo é feito com muito rigor e controle para a segurança dos candidatos e das instituições que utilizam esses exames em seus editais.

A promulgação do programa Idiomas sem Fronteiras na UEL era uma das ações que se juntava ao plano de internacionalização da universidade. Dentre os objetivos deste plano estavam a melhoria do nível de proficiência dos alunos; a instrução aos docentes para que pudessem lecionar suas aulas em língua estrangeira, a fim de atrair, também, alunos estrangeiros; a capacitação dos funcionários para receber os estrangeiros em nossa universidade e a oferta do Português para Falantes de Outras Línguas (PFOL) para os estrangeiros.

Este artigo não tem como objetivo analisar a formação de professores, um dos pilares do programa. Como coordenadora geral, meu papel era administrativo e minha função era a de manter a programa administrativamente viável, o que significava, na maioria das vezes, manter alunos e professores em sala. Cada turma poderia receber 25 alunos e o número mínimo para abrir uma turma era de 10 alunos, esta condição, no entanto, tornou-se um dos maiores desafios do programa: manter as salas funcionando com a quantidade de alunos esperada.

INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

O estudo do fenômeno da internacionalização tem como base autores como Knight (2008) e Hudzik (2012) que entendem internacionalização diferente de globalização, ilustrarei esta diferença a partir da definição apresentada por Fleshler (2016): “Globalização é a realidade do movimento de pessoas, ideias, produtos, serviços, poluição, urbanização, doenças dentre outros movimentos entre os países. Internacionalização é a resposta da educação superior para esta realidade”. É neste sentido que o IsF estabelece seus objetivos para preparar estudantes do ensino superior a fornecerem respostas a questionamentos por meio de suas pesquisas acadêmicas para um mundo mais justo, próspero e pacífico entre as nações.

A internacionalização já é um consenso em muitos países. Na publicação Mundo Afora (2012) organizada por diplomatas brasileiros em prol da internacionalização, constata-se essa preocupação, principalmente, no ensino superior. Nos Estados Unidos, precursor do incentivo para receber alunos do exterior em suas universidades, isso sempre foi acessão:

As estratégias de internacionalização conduzidas pela maioria das universidades norte-americanas constituem fator central em sua busca constante por excelência acadêmica e por conexões com áreas dinâmicas da economia e da pesquisa em todo o mundo (VIEIRA, Mauro; MACIEL, André, 2012).

Para Knight (2012), um número razoável de internacionalização com vistas à mobilidade é atingir de 3 a 6% da sua comunidade acadêmica. Atualmente, no Canadá, o índice de internacionalização é de 1,1% e o país almeja estar entre 3 e 7% nos próximos 10 anos.

O outro lado da internacionalização, o de enviar alunos, também é visto por este e outros países como forma da comunidade acadêmica inteirar-se com o mundo, lidar com outros conhecimentos e galgar soluções para debates e problemas. Em 2000, o então presidente dos EUA, Bill Clinton, profere palavras que consolidam a importância de não somente receber, mas enviar alunos ao exterior. Ele

afirma que para competir internacionalmente e manter-se entre os líderes globais, os EUA entendem a importância da proficiência linguística de outras culturas, além dos laços que se constroem por meio de intercâmbios que colaboram para um desenvolvimento político, cultural e econômico, não somente para o futuro, mas também para a formação de líderes no exterior (VIEIRA, Mauro; MACIEL, André, 2012).

Neste sentido, universidades ao redor do mundo, em busca de uma melhor qualidade na educação e fomento para suas ações, iniciaram um processo de cooperação para desenvolverem estratégias para juntas, atraírem estudantes para seus campi. No Brasil, não é diferente, há uma busca à internacionalização de modo que as universidades se juntem à rede de instituições que recebem pesquisadores, professores e estudantes de todo o mundo (ABREU-E-LIMA; MORAES, 2016, p. 99). Este esforço implica em assegurar também àquele estudante que, impossibilitado de participar de uma mobilidade no exterior, possa usufruir do processo de internacionalização em casa, promovido por eventos e ações dentro do campus. Trata-se também de ações que não só busquem a língua estrangeira (GIMENEZ *et al*, 2011) para os envolvidos, mas que estruture a necessidade e demanda de se ensinar a língua portuguesa aos *inbounds*, como lógica do processo (FURTOSO, 2015).

POLÍTICAS PÚBLICAS LINGUÍSTICAS

O tema Políticas Públicas é recente na pesquisa no Brasil e somente nas últimas décadas foi incorporado a nossa agenda de pesquisa (SOUZA, 2003, OLIVEIRA, 2010). Para Souza (2003), três fatores promoveram o crescimento de políticas públicas no cenário mundial. O primeiro foi o desenvolvimento de políticas de restrição de gastos e, a partir dessas políticas, novas buscas de planos de gestão, tanto econômicas quanto sociais, ganharam forma e visibilidade. A segundo fator foi ligado mais diretamente as políticas keynesianas, que guiaram as políticas públicas pós-guerra e substituíram o ajuste fiscal necessário. O terceiro fator é mais ligado a países em desenvolvimento e de democracia recente, em especial os países da América latina que, embora buscam desenvolver políticas capazes de promover o desenvolvimento econômico e social de seus territórios, parecem não ter encontrado um desenho adequado capaz de promover a inclusão social de sua população.

Na tentativa de propor uma definição de política pública, dentre as propostas por Souza (2003) por meio de Mead (1995), Peters (2015) e Dye (1984), a autora chega muito próximo da definição que buscamos trabalhar neste trabalho: “O processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p.13).

Ao trazermos a ideia de tradução proposta por Souza (2003), este conceito de vai ao encontro do conceito proposto por Ball (2017) ao tratar de políticas educacionais:

“As Políticas são regimes de verdade e valor bem específicos e práticos, e o modo no qual as políticas são faladas e discutidas, o seu vocabulário, é parte da criação da sua condição de aceitação e promulgação. Elas constroem a problemática, o inevitável e o necessário. Problemas educacionais não estão lá somente, eles são identificados e definidos por atores específicos com interesses específicos (BALL, 2017, p. 8)⁴.

Esses autores entendem políticas como instrumentos e meios de propor ações que possam colaborar a amenizar as distâncias entre o ideal e o real na sociedade. Ball (1994 *apud* GIMENEZ, Telma; PASSONI, Taisa, 2016) ainda destaca os contextos dessas políticas:

“De acordo com a Abordagem do Ciclo de Políticas, uma política se desenvolve em um ciclo contínuo, composto por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. As contribuições dos estudiosos do tema indicam que cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates.” (GIMENEZ; PASSONI, 2016, p. 117).

No que se refere a uma política linguística, o Idiomas sem Fronteiras busca trazer à tona a discussão sobre a importância da fluência em línguas estrangeiras no ensino superior, mas tem sua preferência destacada à língua inglesa, único idioma que usufruía de bolsas CAPES. No que diz respeito à promoção das línguas estrangeiras, o Programa Idiomas sem Fronteiras foi uma ação pontual do governo federal na promoção da internacionalização do ensino superior no Brasil, com cursos de qualidade e gratuitos aos alunos e servidores das IES cadastradas. É com vistas à análise de políticas públicas linguísticas que este trabalho apresenta a seguir seu contexto de pesquisa e análise.

O IMPASSE DO NÚMERO DE VAGAS

Quando iniciamos o NucLi do IsF na UEL, nossa principal preocupação era como dar conta deste processo de internacionalização com a quantidade de vagas disponibilizada pelo programa por mês. Ao nos depararmos com os números da universidade, a equipe IsF-UEL questionava-se como o programa poderia dar conta da demanda que se previa com base nos números da comunidade acadêmica da UEL. A UEL tem cerca de 13.252 alunos de graduação, 5.338 alunos de pós-graduação e 4.807 funcionários, totalizando, aproximadamente, 22.39⁵ participantes da comunidade acadêmica. Já a capacidade de atuação do programa Idiomas sem Fronteiras era de 450 alunos por mês, o que representava 2% desta comunidade.

O Idiomas sem Fronteiras, porém, tinha uma proposta de ensino diferente de institutos de língua, ele não era um programa de ações continuadas, como se constata, por exemplo, no Laboratório de Línguas das IES, órgão que atende alunos que queiram aprender um idioma partindo do nível básico

4 *Policies are very specific and practical regimes of truth and value, and the ways in which policies are spoken and spoken about, their vocabularies, are part of the creation of their conditions of acceptance and enactment. They construct the problematic, the inevitable and the necessary. Educational problems are not just 'there' they are identified and defined by particular actors with specific interests.* (BALL, 2017, p. 8)

5 UEL em dados, ano de referência 2018. Disponível em < http://www.uel.br/proplan/novo/pages/arquivos/uel_em_dados/UEL_EM_DADOS_2018.pdf> Acesso em 10 Jan 2020.

até o nível avançado. Tal continuidade, baseada em sequência de níveis, é característica predominante nos institutos de língua do país.

Já o programa, funcionava a partir de ofertas, as quais abriam inscrições para cursos não sequenciais, permitindo que os alunos, ao se inscreverem nos cursos, pudessem levar em conta os interesses e objetivos no seu processo de internacionalização acadêmica. Assim, um aluno poderia se inscrever em um curso preparatório de oralidade para o TOEFL iBT na oferta 3, se quisesse se preparar para o exame, e voltar a cursar um outro curso pelo IsF na oferta 6, para fazer um curso de entrevistas, se tivesse em mente uma entrevista de emprego. Neste caso, este aluno havia pulado a oferta 4 e 5 sem danos ao seu currículo. Sem dizer que este mesmo aluno poderia repetir o curso já feito, caso constatasse sua necessidade de aperfeiçoamento no tópico escolhido.

No período de atuação do programa na UEL, o IsF abriu um total de 12 ofertas, as quais aconteceram a partir do final de 2017 até o início de 2019. Em cada uma dessas ofertas, o programa podia ofertar 18 turmas com 25 vagas em cada curso, o que nos possibilitaria atender 5400 alunos em 20 meses de programa.

Ocorre, no entanto, algo inesperado na primeira oferta que o NuLi UEL participa: das 18 turmas abertas para língua inglesa, o NuLi consegue fechar 5, fato que provocou um primeiro questionamento na equipe da coordenação. A dúvida inicial de que o programa teria poucas vagas para serem oferecidas à comunidade acadêmica nos leva a um outro ponto: a dificuldade em encontrar alunos que participariam do programa. Feito esta constatação, a equipe do IsF inicia uma busca de estratégias para a divulgação do programa na universidade.

Deste modo, a partir da dificuldade de fechar as 18 turmas propostas por oferta, a equipe do IsF na UEL reconhece a importância de uma divulgação maciça na Universidade. Criou-se um e-mail oficial do programa, reativou-se a página do Facebook, que outrora servia somente à aplicação de TOEFL ITP, criou-se uma conta de Instagram, utilizou-se de um site exclusivo para o programa e por fim, utilizou-se de uma conta de WhatsApp para manter uma rede de contato que abrangesse o maior número de mídias e preferência dos alunos. Mensalmente, havia uma divulgação em todas as mídias, na busca de preencher as vagas que o programa havia disponíveis para esta universidade.

Mesmo com toda a divulgação feita pelas mídias e com o apoio da universidade, no final das 12 ofertas de 2017 a 2019, o IsF da UEL conseguiu proporcionar a conclusão de cursos de internacionalização para somente 431 alunos da sua comunidade acadêmica. Este número, representando os 20 meses de programa, está abaixo da capacidade mensal que o programa poderia atender, 450 alunos. Isso nos fez repensar nossas ações e partir para uma investigação afim de compreender as razões pelas quais o programa não preenchia suas vagas, e também, trabalhar em um perfil de alunos para este tipo de política pública. Este estudo se restringe à fatia de 177 alunos que prestaram o exame TOEFL ITP pelo menos duas vezes durante o programa.

METODOLOGIA

A metodologia adotada para este estudo é de análise quanti-qualitativa, de pesquisa documental. Analisou-se as planilhas emitidas pelo site de gestão do programa Idiomas sem Fronteiras, o Isfgestão.mec.gov.br, do período de outubro de 2017 a maio de 2019. Essas planilhas foram divididas em 4 grupos:

1. 9 planilhas de aplicação de TOEFL ITP compiladas em um arquivo de Excel de 1.945 linhas. O objetivo da análise dessas planilhas era o de (i) detectar quem havia feito mais de dois testes TOEFL ITP, (ii) verificar quem ascendeu e quem não ascendeu no nível QCE ou pontuação.
2. 12 planilhas de relatório de mapa de ocupação de cursos presenciais compilados em um arquivo de Excel de 2.163 linhas. O objetivo desta análise era o de detectar quantos cursos cada um destes alunos fez.
3. 122 diários de classe em PDF. O objetivo desta análise era o de detectar qual era o status dos alunos, dentre as opções, tínhamos: a) Concluinte, b) *No show*, c) Desistente, d) Reprovado
4. 5 planilhas de carga de dados de Excel que juntas somavam 24.579 linhas. O objetivo era o de verificar que tipo de aluno estava usufruindo o programa: discente, docente, técnico administrativo, aluno PFOLE e Professor da rede pública de ensino.

A amostra da pesquisa propõe cruzar dois tipos de dados: a) alunos que fizeram o TOEFL ITP na UEL pelo menos duas vezes; com b) alunos que fizeram pelo mesmo um curso de internacionalização no IsF. Após esta análise teríamos também um perfil deste aluno.

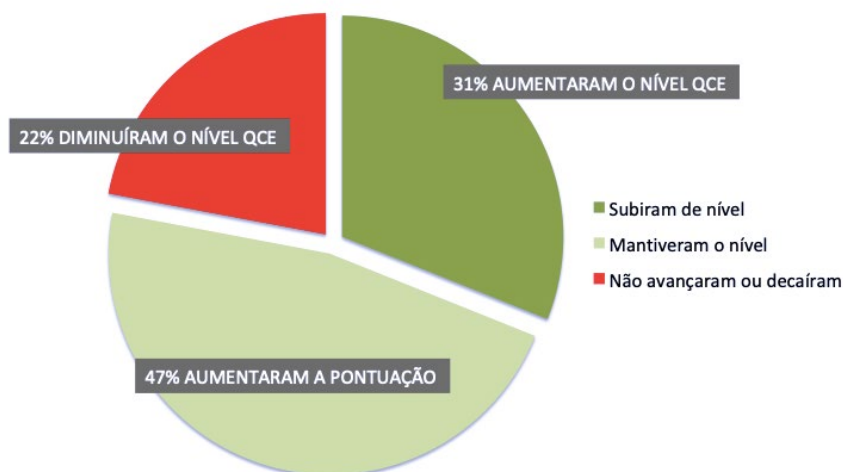
De 2015 a 2019, a UEL teve 1.945 testes TOEFL ITP aplicados e corrigidos, já o IsF teve 431 alunos concluintes dos cursos presenciais. Para medir o impacto do programa, nesta parte da pesquisa, precisávamos saber quantos alunos se beneficiaram dos cursos do IsF e tiveram, concomitantemente, uma ascensão do seu nível QCE.

ANÁLISE

Após a análise de planilhas de aplicação de TOEFL ITP, os números revelam um montante de 1.945 aplicações de testes, sendo que deste número, 177 alunos fizeram o exame pelos menos duas vezes. É importante dizer que há um fator relevante que se configura como limitador da pesquisa: o número de testes TOEFL ITP disponibilizados a partir de 2017 foi menor que o número disponibilizado antes deste período. Por outro lado, o número 177 ainda é favorável nesta análise porque se aproxima de uma amostra de 10% do total de testes corrigidos.

Ao buscarmos uma análise comparativa desses candidatos que fizeram o teste TOEFL ITP pelo menos duas vezes, analisamos as pontuações dos testes aplicados e chegamos a seguinte informação apresentada no gráfico I:

Gráfico I: Porcentagem dos alunos que fizeram o TOEFL 2 vezes



Fonte: A autora

Do grupo de alunos que fizeram o TOEFL ITP, cerca de 1/3 (31%) deles aumentou seu nível linguístico durante o período de análise e 47% desses alunos aumentaram sua pontuação, isto é, ambos os grupos estavam em um processo de ascensão linguística. Por outro lado, a minoria, 22% dos alunos investigados, diminuíram sua pontuação. Esses dados nos revelam que aplicação do exame por si mostra um aumento positivo na nota dos alunos que buscavam no exame TOEFL ITP, a régua escolhida para medirem sua performance linguística, uma melhora no inglês, segundo o Quadro Comum Europeu (QCE).

No quadro 1, a seguir, vemos uma divisão mais significativa dos candidatos que melhoraram seu *score* e estavam em processo de ascensão na língua inglesa com base no QCE:

Quadro 1: O Papel do Programa IsF na Ascensão do Nível QCE

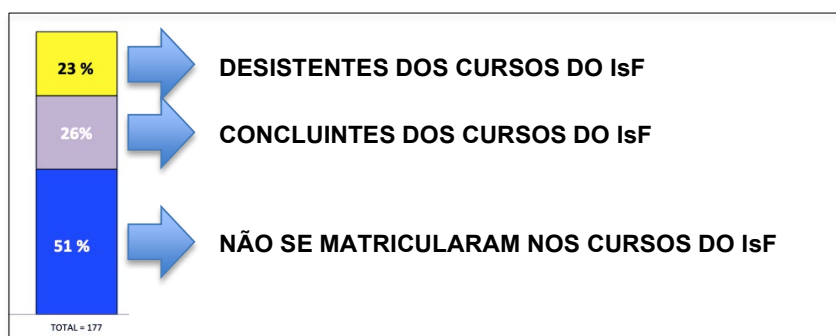
138	55 ascenderam de nível 83 aumentaram pontuação
177 ALUNOS	
39	30 diminuíram pontuação 4 diminuíram o nível 5 mantiveram a nota

Fonte: A autora

O quadro 1 constata que a grande maioria dos alunos analisados, obtiveram uma melhora ou de nota ou de nível durante a aplicação de TOEFL ITP no IsF da UEL. Assim, nos faltava verificar a relação entre o aumento de nível QCE ou melhora da nota no teste com a frequência e conclusão nos cursos do IsF ofertados pela UEL.

O gráfico 2 tem como objetivo apresentar esta relação: o aumento do QCE e a participação nos cursos do IsF. Esses dados foram viabilizados a partir da análise dos diários de classe dos professores do programa. Como podemos verificar no gráfico 2, dos 177 alunos investigados nesta pesquisa, 23% deles se matricularam em algum curso do IsF, mas não o concluíram, deste modo, não se atribui mérito de aumento de nota aos cursos do IsF. Já, 26% desses alunos foram concluintes de cursos do IsF, e 51% dos alunos que fizeram TOEFL ITP na UEL não se inscreveram no programa, ou seja, seu plano de internacionalização acadêmica não tinha como pressuposto uma preparação por meio dos cursos do Idiomas sem Fronteiras na UEL e seu NuLi.

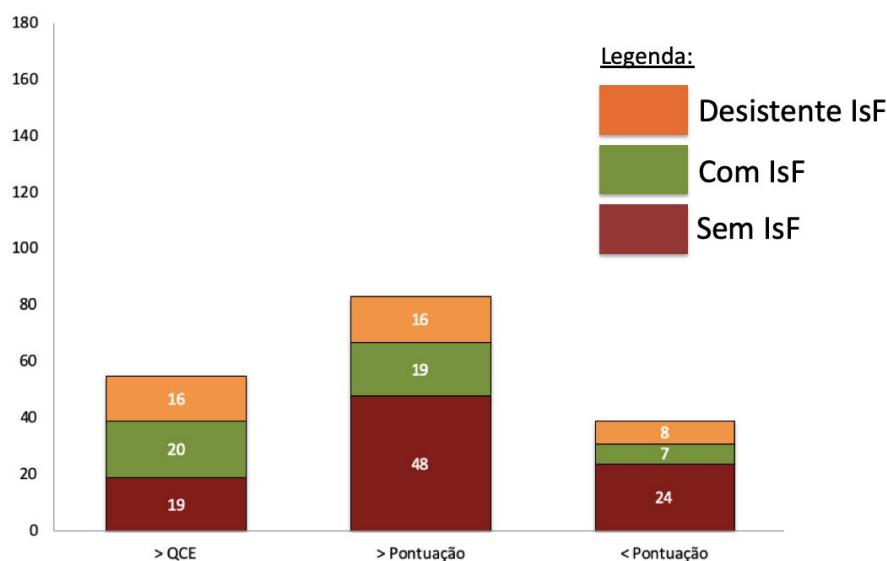
Gráfico 2: Fizeram o TOEFL ITP e a relação com o Programa IsF



Fonte: A autora

O próximo passo desta análise é verificar de cada um dos três grupos do gráfico 2, referente os alunos que desistiram, concluíram ou não se matricularam no IsF, a sua relação: a) ou com o aumento de nível QCE no teste, b) ou com o aumento da pontuação, somente, c) ou o não aumento da nota e ou declínio da pontuação.

Gráfico 3: Performance de acordo com a Participação em Cursos Presenciais



Fonte: A Autora

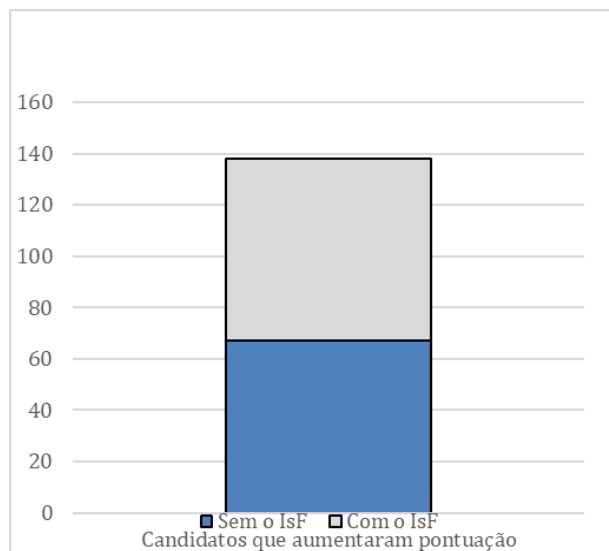
Podemos observar que, na coluna Aumento de QCE (>QCE), há uma ligeira vantagem para quem frequentou os cursos do IsF, 20 deles (em verde), mas se levarmos em conta a proximidade de margem de erro, os alunos que não participaram dos cursos presenciais, 19 deles (em vermelho), representam quase a mesma fatia, e, mesmo assim, aumentaram seu QCE. Já os desistentes representam menos de 1/3 dos participantes (em amarelo).

Já para os alunos que aumentaram sua pontuação sem mudar de nível QCE (>Pontuação), há uma grande vantagem para os alunos que não se matricularam nos cursos do IsF. Mais da metade dos alunos aumentaram sua pontuação sem frequentarem os cursos do IsF. Já os desistentes ou os alunos que frequentaram os cursos do IsF mantêm quase a mesma margem do grupo anterior, com 16 alunos para os desistentes e 19 para os que fizeram cursos presenciais do IsF.

Para os alunos que diminuíram ou mantiveram sua pontuação, há uma grande vantagem para os que não se matricularam no curso, a maioria deste grupo não frequentou os cursos e diminuiu sua pontuação, ainda temos 7 que frequentaram os cursos e também diminuíram a pontuação, fatia que demonstra uma clara inversão do que se espera quando o aluno estuda para um teste. A fatia dos desistentes, com 8 alunos, também é menor em relação aos outros grupos.

No gráfico 3, a seguir, excluimos o grupo que diminuiu a pontuação, e analisamos somente os candidatos que, de alguma forma, aumentaram sua pontuação com o teste. Do gráfico 2, juntamos as colunas (>QCE) e (>Pontuação).

Gráfico 3: Candidatos aumentando a Pontuação no TOEFL ITP durante o IsF



Fonte: A autora.

Neste novo gráfico 3, analisando esses alunos que aumentaram a pontuação e tendo em vista que a avaliação do programa é formativa, no sentido de somar dados e resultados para que estes sirvam de direcionamento para ações futuras de internacionalização, volto o olhar para esses alunos que de alguma maneira, buscaram ou tentaram buscar o IsF para o seu aprimoramento linguístico. No universo de 138 alunos que prestaram o exame TOEFL ITP pelo menos duas vezes durante o programa IsF e obtiveram um aumento no seu score, verificamos que 71 deles (em vermelho) fizeram

um curso do IsF em detrimento de 67 alunos que também obtiveram aumento do *score*, mas não usufruíram dos cursos do IsF. Este número não é um resultado favorável ao IsF dado que ambos os grupos estão muito próximos. Não há como afirmar que o preparatório dos cursos fez diferença no resultado desses alunos.

A última parte da nossa análise, era delinear um perfil dos alunos que buscaram fazer os testes TOEFL ITP pelo programa. Ao fazermos as equivalências nas planilhas de perfis de alunos do IsF com as planilhas da UEL, percebe-se que 75% desses alunos são da pós-graduação. Isto é, dos 177 alunos que fizeram o TOEFL ITP pelo menos duas vezes, 135 alunos vieram da pós-graduação. Este dado foi relevante nos fazendo repensar toda a trajetória de divulgação e elaboração dos cursos que foram feitos nos 20 meses de curso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como política pública de internacionalização, o programa Idiomas sem Fronteiras tinha uma origem concebida muito forte na graduação decorrente do seu programa de origem, o Ciências sem Fronteiras (CsF). Este, oferecia bolsas de estudos para a graduação, na sua maioria. Por outro lado, a pós-graduação sempre teve a cultura da bolsa sanduíche que permite estender os estudos no exterior. Com o fim do CsF, restaram inúmeros testes TOEFL ITP com validade que precisavam ser aplicados uma vez já adquiridos. Para as estaduais, que conceberem seus NuLis somente no final de 2018, o programa IsF vinha com uma forte pretensão de promover a internacionalização como um todo na universidade, buscando atender a graduação, a pós-graduação e os funcionários. No entanto, nossos dados mostram que o programa deveria ter focado seus esforços na pós-graduação e não na graduação, uma vez que 177 alunos que fizeram o exame TOEFL ITP duas vezes, 138 deles era da pós-graduação. Parece-nos que um ponto importante para a motivação dos alunos em fazer um teste internacional são as bolsas que atualmente estão mais disponíveis na pós-graduação do que na graduação.

Esta dado nos questiona a possibilidade de ter elaborado cursos mais focados à pós-graduação, podendo talvez resolver o problema da ociosidade das vagas e da evasão dos cursos que era refletida na baixa frequência dos cursos. Um outro ponto que destacamos neste perfil é que muito próximo da metade desses alunos já vem com um nível de inglês e buscam na sua IES somente o teste internacional.

Já no quesito que mostra a relação do programa com o aumento de *score* ou nota no teste TOEFL ITP, a partir da amostra analisada, o que representa 9% dos alunos que fizeram o exame TOEFL ITP na UEL, depreende-se que o NuLi UEL pode ter colaborado com a ascensão de nível ou pontuação de 22% desses alunos. Isso demonstra que a UEL era muito mais um polo aplicador de TOEFL ITP do que um Núcleo de Línguas que promovia a ascensão linguística em prol da internacionalização.

Esse percentual pode soar não significativo se compararmos com o universo que compõe a comunidade acadêmica desta universidade. Mas, se tomarmos como base o perfil desses alunos, verificamos que o programa não estava atuando no seu foco maior de interesse, a pós-graduação. Ao voltarmos nosso olhar nos números iniciais, referente à comunidade acadêmica como um todo,

devemos descartar o número de 22.397 e fixar nosso objetivo ao número de 5.338 alunos, que representa o número de alunos da pós-graduação. Neste caso, 431 concluintes, representaria 8% da fatia que Knight (2008) entende como um número razoável para a internacionalização, 177 alunos representariam 3%, ainda dentro da margem esperada, e 71 alunos representariam 1,5 dos alunos que aumentaram sua pontuação com o NucLi da UEL, realidade encontrada em muitas universidades Canadenses.

O erro crasso do programa IsF na UEL foi o de tentar atender toda a universidade com seu plano de internacionalização. Nossos dados mostram que o público mais preparado para internacionalizar é a pós-graduação. Nem docentes, nem técnicos, e nem Professores da rede pública aparecem em algum momento desta pesquisa, mostrando-se como público irrelevante espontâneo para a internacionalização na UEL com base nos dados do IsF.

REFERÊNCIAS

ABREU-E-LIMA, Denise Martins de, MORAES, Waldenor Barros. Languages without Borders Program (LwB): building a Brazilian policy for teaching languages towards internationalization. In: FINARDI, Kyria Rebeca. English in Brazil: views, policies and programs. Londrina: Eduel, 2016. p. 97-123.

BALL, S.J. 1994. Education Reform: A critical and post-structural approach. Buckingham, Open University Press, 164 p. apud GIMENEZ, Telma; PASSONI, Taisa. Políticas linguísticas e suas consequências não planejadas: o programa “Inglês Sem Fronteiras” e suas repercussões nos cursos de Letras. Calidoscópio, v. 14, n. 1, p. 115-126, jan/abr, 2016.

BALL, Stephen J. The Education Debate. Bristol: Policy Press, 2017. 257 p.

CAPES, Editais. Disponível em < <https://www.capes.gov.br/editais-capes>> Acesso em 10 Dez. 2019.

DYE, Thomas D. Understanding public policy. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1984. p. 351.

FLESHLER, David. Difference between Globalization and Internationalization. (Apresentado no Congresso na Case Western Reserve University, 2016.) Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=9wQL8R-LfAzg>> Acesso em 12 dez. 2019.

FURTOSO, Viviane Aparecida Bagio. Onde estamos? Para onde vamos? A pesquisa em Português para falantes de outras línguas nas universidades brasileiras. In: LUCAS, Patrícia de Oliveira; RODRIGUES, Rosana F. Lourenço. Temas e Rumos nas Pesquisas em Linguística Aplicada. Campinas: Pontes, 2015, p. 153-195.

GIMENEZ, Telma; CALVO, Luciana Cabrini Simões; EL KADRI, Michele Salles. (Orgs.) Inglês como Língua Franca: Ensino-Aprendizagem e Formação de Professores. Campinas, SP: Pontes Editores, 2011. 311 p.

GIMENEZ, Telma, PASSONI, Taisa. Políticas Linguísticas e suas consequências não planejadas: o programa: “Inglês sem Fronteiras” e suas repercussões nos cursos de Letras. Calidoscópio, São Leopoldo, RS, v 14, n. 1, p. 115-126, jan/abr 2016

HUDZIK, J. K; MCCARTHY, J. S. Leading Comprehensive Internationalization: Strategy and Tactics for Action. NAFSA – Association of International Educators. 2012. p 32.

KNIGHT, James. Creative thinking must boost student mobility. Embassy, Wed, Feb 15, 2012.

KNIGHT, Jane. An Internalization Model: Meaning, Rationales, Approaches, and Strategies. In: Higher Education in Turmoil – The Changing World , Internationalization. Rotterdam: Sense Publishers. V. 13. 2008, p. 19-38.

MEAD, I. M. Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, (S.1), p. 1-4, fev., 1995.

MEC – Relatório Nacional do Programa Idiomas sem Fronteiras – Dados 2018. Disponível em < <http://isf.mec.gov.br/pesquisas-e-relatorios/33-pesquisas-e-relatorios/199-relatorio-nacional>> Acesso em: 29 jan. 2020.

MUNDO Afora – Políticas de Internacionalização de Universidades – n. 9. Brasília: 2012, p. 326.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, Adão Francisco; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George. *Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas*. Editora da PUC: Goiás, 2010, p. 93-99.

PETERS, Guy. *American Public Policy: Promise & Performance*. CQ Press, 2015. p. 576.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

VIEIRA, Mauro.; MACIEL, André. Programas de Internacionalização do Ensino Superior nos Estados Unidos. In: MUNDO Afora – Políticas de Internacionalização de Universidades – n. 9. Brasília: 2012, p. 147-166.

O ENSINO SUPERIOR PRIVADO: UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE CASTANHAL – PA



**MÔNICA ELIANA DE OLIVEIRA
FERREIRA**

Universidade do Estado do Pará

**MARIA CAROLINE CAVALCANTE DOS
SANTOS**

Universidade Federal do Pará

RESUMO: A pesquisa tem como objetivo analisar por meio de dados quantitativos o crescimento das unidades de Instituições superiores privadas no Estado do Pará, especificamente no município de Castanhal. As problemáticas da pesquisa são: 1) Como ocorreu a expansão das IES privadas? 2) Quais os dados quantitativos de IES privadas no Estado do Pará e no Município de Castanhal? Este estudo é importante para compreensão dos processos de reconfigurações políticas do ensino superior brasileiro. Os procedimentos metodológicos versam da pesquisa bibliográfica e quantitativa, realizada com base nos dados estatísticos MEC e INEP. Os resultados indicam que o crescimento de IES privadas já eram demasiadamente altas desde o período militar, mas, após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LBD 9.394/96, essa expansão privatista aumentou.

PALAVRAS – CHAVE: Educação Superior; Instituições privada; Castanhal.

ABSTRACT: The research aims to analyze through quantitative data the growth of units of private higher institutions in the State of Pará, specifically in the municipality of Castanhal. The research problems are: 1) How did the expansion of private HEIs occur ?; 2) What are the quantita-

tive data of private HEIs in the State of Pará and in the Municipality of Castanhal? This study is important for understanding the processes of political reconfiguration of Brazilian higher education. The methodological procedures refer to bibliographic and quantitative research, carried out based on the statistical data MEC and INEP. The results indicate that the growth of private HEIs was already too high since the military period, but, after the enactment of the Law of Directives and Bases of Education - LBD 9.394 / 96, this privatist expansion increased.

KEY WORDS: Higher Education; Private institutions; Castanhal.

1. INTRODUÇÃO

Historicamente o ensino superior foi reservado a indivíduos abastados. Com a evolução das sociedades capitalistas, com perspectivas de acumulação do capital, o ensino superior tornar-se um dos meios para estimular a expansão do mercado de trabalho, para atender o novo modelo neoliberal que se desencadeou desde a reforma de Estado desde 1990. Chaves (2010) ressalta que especialmente, ano de 1995, esta reforma se deu por meio do documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE).

A expansão de IES privadas podem ser observados em distintas escalas de análise e realidades, seja a nível dos estados, capitais,

grandes centros urbanos, cidades médias, e cidades pequenas, localizadas nos inúmeros municípios difundidos no território nacional. Ressalta-se que a legalização das instituições privadas no âmbito educacional, desencadeia uma série de controvérsias no que tange os princípios educacionais, pois é evidente que colabora aos interesses econômicos de uma sociedade capitalista.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar por meio dos dados quantitativos o crescimento das unidades de Instituições superiores privadas no Estado do Pará. Especificamente no município de Castanhal. As problemáticas da pesquisa são: 1) Como ocorreu a expansão da educação superior de Instituições privadas?; 2) Quais os dados quantitativos de Instituições do ensino superior privado no Estado do Pará, principalmente no Município de Castanhal?

2. METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos versam na pesquisa bibliográfica, destacando-se os literatos como (CHAVES, 2010), (CARVALHO, 2017), (PAULANI, 2008), (FÁVERO, 2008) que subsidiaram a análise teórica do trabalho. Além disso, a pesquisa caracteriza-se também como quanti-qualitativa pois, serão utilizados gráficos e quadros, produzidos a partir dados disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC) e Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), perante as IES privadas presentes no Estado do Pará e no Município de Castanhal.

3. MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR VIA POLÍTICAS NEOLIBERAIS

Para entendermos o processo de mercantilização, precisamos compreender que as políticas neoliberais segundo Paulani (2008) partem de um processo intelectual, precisamente no pós-guerra, no qual o período keyniano desenvolveu teorias liberais visando ao capital financeiro, afetando posteriormente a educação superior pública.

Alguns autores como Carvalho (2017), Chaves, Reis e Guimarães (2018), Sguissard (2008) já determinavam sobre a “Mercantilização” e “oligopolização”, em que as grandes instituições privadas compram outras instituições pequenas, formando grandes grupos empresariais, favorecendo a aquisições e fusões desse “novo” método de mercado empresarial, mercantilizando o ensino, e principalmente a educação superior brasileira.

A mercantilização do ensino superior é um processo que apresenta visibilidade social e econômica, com crescente demanda de ofertas no território brasileiro a partir do início do século XXI, com a proliferações de IES privadas e, por conseguinte, com a oferta em especial dos cursos de

Licenciatura Plena, que se destacam como um produto no mercado educacional. A década de noventa foi um marco nas mudanças políticas, que culminaram nas (re)configurações do Estado.

Com isso, a reforma de Estado desencadeou modificações sobre o campo educacional, tendo em vista a estratégia de erguer essa reforma juntamente com os setores econômicos, políticos e sociais, assim o Estado capitalista visa o novo modelo de acumulação flexível de mercado, transformando o ensino superior de acordo com Sguissardi (2008) em “mercadoria-educação, educação –mercadoria” (p.993)

De acordo com Fávero (2008), os acordos políticos entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), após a segunda guerra mundial, traçou estratégias de desenvolvimento como “assistência” ao Brasil, entre eles a educação. A autora menciona que a USAID tinha como objetivo a formação para o novo projeto econômico, referente ao quadro técnico, alinhado à política norte americana, com o discurso ideológico de desenvolvimento social e econômico dos países subdesenvolvidos, ou periféricos. Esses acordos obtiveram grandes mudanças no âmbito educacional, voltado ao ensino técnico de preparação para o mercado de trabalho, com vista a produção econômica e o desenvolvimento social do país.

Na perspectiva mercadológica, a educação superior passou a compor de interesse empresariais, com discurso de modernização e qualificação para atender a competitividade de um novo mercado, ou seja, o neocapitalismo.

Neste sentido, Chaves (2010) menciona que o governo presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi marcado por desestatizações e pela entrada de capital estrangeiro no país com privatizações que são consideradas como estratégias políticas de Estado, o que sucedeu a abertura para empresas privadas educacionais no Brasil, o que possibilitou a difusão mercadológica do ensino superior. A autora menciona que “A privatização vem sendo utilizada com finalidade de reduzir a presença do Estado tanto na área produtiva, quanto na área social.” (p. 482). Fica claro que essa estratégia remete a “tirar” tais responsabilidades do Estado, assim, deixa sobre custódia das empresas privadas, que se caracteriza a política neoliberal. Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação/ LDB nº 9394 de 20 de dezembro de 1996, também “colaborou” para promover a mercantilização e a expansão de Instituições privadas.

Inúmeras críticas foram feitas a legislação educacional, inclusive quanto a questão do funcionamento das instituições privadas, conforme tipificado no art. 7º da LDB 9394/96, que determina:

O ensino será livre à iniciativa privada, se atendidas as seguintes condições: I – Cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II – Autorização de funcionamento e avaliação da qualidade pelo Poder Público; III – Capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no Art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, 1996.)

A LDB, abre possibilidades ao fortalecimento das IES privadas nos diversos níveis de ensino. Visto que, seus registros jurídicos foram flexibilizados, permitindo a assumirem diversos tamanhos

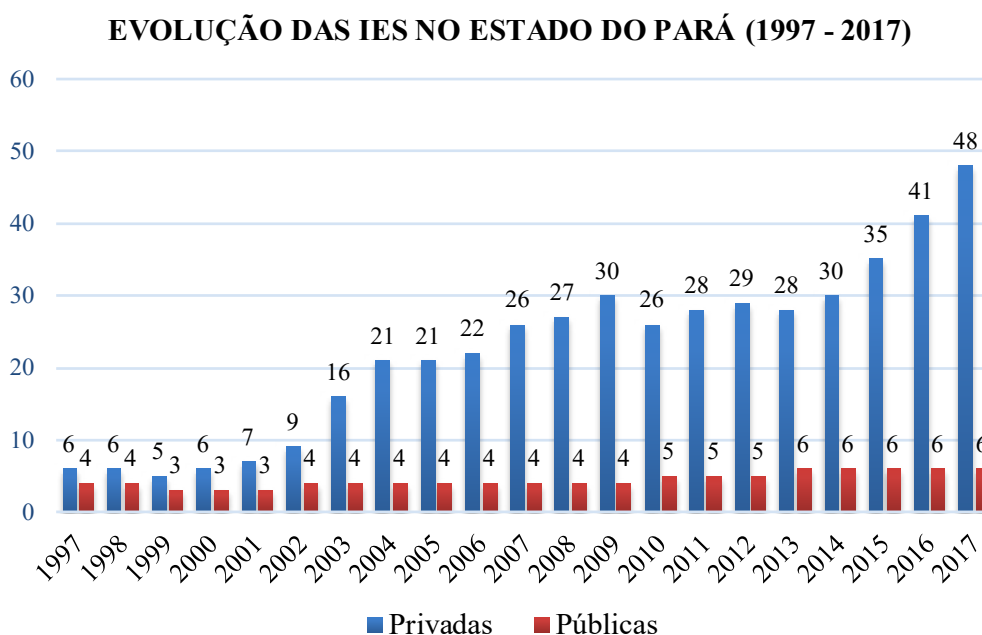
legais, como também modificar o formato de Sociedades Anônimas de capital aberto em Bolsa de Valores.

Estas deliberações distorcem a condição de direito a educação superior pública, gratuita, laica e de qualidade, e contribui à entrada dos investimentos do setor privado educacional. Assim, a educação passa a obter um caráter mercadológico. Portanto, a política neoliberal continua a estimular a expansão de IES privadas com uma certa demanda, principalmente no Estado do Pará e nos diversos municípios, o que será versado a seguir.

4. ANÁLISE NO ESTADO DO PARÁ E NO MUNICÍPIO DE CASTANHAL/PA

De acordo com os dados estatísticos do INEP (2017), o Estado do Pará possui no total 48 Instituições de ensino superior privadas. Além disso, procuramos apresentar dados referentes a evolução das IES privadas diante as públicas, precisamente no pós- LDBN 9.394/1996.

Gráfico 1: Evolução das IES no Estado do Pará



Fonte: Elaboração das autoras baseado nas Sinopses Estatísticas do INEP (2017)

Considerando a promulgação da Lei nº 9.394 de 1996 (LDB), a qual a partir do artigo 3º, inciso V, estabelece a liberdade para a coexistência de instituições de ensino privadas e públicas, podemos notar a evolução dos quantitativos referentes ao número de IES Privadas no estado do Pará.

Deste modo no ano de 1997, que representa o início da série histórica retratada pelo gráfico, no estado do Pará estavam alocadas somente 6 instituições privadas, e apenas 4 públicas. Para o ano de 2002 podemos observar um crescimento de 50% no número de IES Privadas, em detrimento da estagnação no número de públicas. Assim o total de instituições de ensino superior privadas

consideradas no período de 1997 – 2017, alocadas no estado do Pará cresceu em exatos 20 anos um percentual exorbitante de 700%. Em contra partida, o percentual de crescimento de instituições públicas, registrada no gráfico fora de apenas 50%, fato que evidencia a expansão da mercantilização do ensino superior.

No município de Castanhal/PA, a expansão de Instituições privadas ocorreu por estratégias geográficas e políticas, visto que, segundo Amaral e Ribeiro (2016) a sede do referido município possui uma expansão latente do fenômeno urbano, concedendo-lhe características de cidade média, que outrora desenvolve função de Sub-centro regional ao realizar a intermediação entre Belém e os pequenos núcleos urbanos mais distantes da Região Metropolitana por meio de um complexo sistema de transporte rodoviário e intermunicipal. Desta forma, o município de Castanhal apresenta-se como uma cidade polarizadora que coopta diversos municípios em suas proximidades, tendo em vista os serviços oferecidos, dentre eles destacamos o ensino superior.

Quadro 1: IES privadas no município de Castanhal/PA

Nº	INSTITUIÇÃO	MODALIDADE
1.	Centro Universitário Campos de Andrade	Distância
2.	Centro Universitário de Maringá – UNICESUMAR	Distância
3.	Centro Universitário Internacional - UNINTER	Distância
4.	Centro Universitário Leonardo da Vinci UNIASSELVI	Distância
5.	Centro Universitário SENAC – SENACSP	Distância
6.	Centro Universitário UNIBTA	Distância
7.	Faculdade Católica Paulista – FACAP	Distância
8.	Faculdade de Tecnologia, Filosofia e Ciências Humanas GAMALIEL- FATEFIG	Distância
9.	Faculdade Estácio de Castanhal	Presencial
10.	Faculdade educacional da Lapa – FAEL	Distância
11.	Faculdade superior de ensino PROGRAMOS – ISEPRO	Distância
12.	Universidade Anhanguera – UNIDERP	Distância
13.	Universidade Brasil	Distância
14.	Universidade Castelo Branco – UCB	Distância
15.	Universidade Estácio de Sá – UNESA	Distância
16.	Universidade Paulista – UNIP	Distância
17.	Universidade Pitágoras – UNOPAR	Distância

Fonte: Elaboração das autoras baseados no Ministério da Educação/Sistema e - MEC (2019)

No presente quadro, as 17 IES privadas são caracterizadas em Centros Universitários, Faculdades e Universidades, visto que 16 são na modalidade a distância, e apenas uma classificada de forma presencial. Além disso, percebe-se que 94% dessas IES ofertam cursos de Licenciatura plena e Bacharelado, ambas na modalidade a Distância, e 6% ofertam de forma presencial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário das privatizações no campo educacional em todos os níveis da educação brasileira, são amparados pelas políticas educacionais que, desde a ditadura militar, passando pelos governos de direita e de esquerda e ainda pós promulgação da LDBN 9394/96, tem contribuído para expansão das IES privadas no Brasil, tal cenário representa a negação das políticas públicas para a educação. Assim, concluímos que processo de privatização educacional se dá por interesses do capital, conforme a análise apresentada na pesquisa do período de 1997 a 2017, na qual evidenciamos a ascensão das IES privadas, especialmente na oferta de cursos de licenciaturas na modalidade EAD, no estado do Pará e no município de Castanhal, a partir da lógica de mercado para atender a política neoliberal de ensino.

6. REFERÊNCIAS

- AMARAL, Márcio Douglas Brito; RIBEIRO, Willame de Oliveira. Castanhal (PA): entre a dinâmica metropolitana e a centralidade sub-regional de uma cidade média. **Pracs, Revista eletrônica de humanidades do curso de ciências sociais da UNIFAP**, v. 9, n. 1, p. 77-105, 2016. Macapá, v. 9, n. 1, p.77-105, 19 jul. 2016. Semestral.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior**: Cadastro e-MEC. Brasília: MEC, 2019. Disponível em: <http://emec.mec.gov.br/>.
- CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun. 2010.
- CHAVES, Vera Lúcia Jacob; REIS, Luiz Fernando; GUIMARÃES, André Rodrigues. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum**. Education, Londrina, PR, v. 40, p. 01-12, jan-mar 2018.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. As políticas de gestão da educação universitária: privatização e mercantilização no ensino superior. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis (Org.). **Educação superior no Brasil e diversidade regional**. 37881. ed. Belém: Edufpa, 2008. Cap. 4. p. 89-106.
- CARVALHO, Cristina Helena de Almeida. Educação superior privada no Brasil: Concentração de mercado e financeirização em simbiose. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. (Org.) **Políticas de financiamento da educação Superior num Contexto de Crise**. 1a. ed. Campinas: Mercado das Letras, 2017. Cap. 4. p. 99-118.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEXEIRA. **Sinopse Estatística Da Educação Superior 2017**. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- PAULANI, Leda. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2ª. reimpressão, 2008, p. 67-107.
- SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008.

“MENINAS INFRATORAS”: A TRANSVERSALIDADE DA CATEGORIA GÊNERO NO CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE INTERNAÇÃO



**POLLYANA GONÇALVES DOS
INOCENTES¹**

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

KEYWORDS: Genre. Educational Measures. Infraction.

1. INTRODUÇÃO

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de discutir a transversalidade da categoria gênero no cumprimento das medidas socioeducativas de privação de liberdade. Os estudos de gênero possibilitam analisar a construção sócio-histórica e econômica das desigualdades existentes entre os sexos. Destacamos outras categorias teóricas, como o patriarcado que permite apreender as relações hierarquizantes de opressão e exploração entre os sexos, os quais ainda estão fortemente presentes na sociedade e tal qual no sistema socioeducativo.

PALAVRA-CHAVE: Gênero. Medidas Socioeducativas. Ato Infracional

ABSTRACT: This article aims to discuss the transversality of the gender category in the fulfillment of socio - educational measures of deprivation of liberty. Gender studies make it possible to analyze the socio-historical and economic construction of the existing inequalities between the sexes. We highlight other theoretical categories, such as the patriarchy that allows us to grasp the hierarchical relations of oppression and exploitation between the sexes, which are still strongly present.

Este artigo objetivou apresentar a transversalidade da categoria gênero no cumprimento das medidas socioeducativas de privação de liberdade, no que pese a reprodução das relações sociais de gênero relacionadas à prática de ato infracional, com vistas a contribuir para o debate e construção de novas formas de pensar e executar as medidas privativas de liberdade às adolescentes autoras de ato infracionais, tão invisibilidades em nossa sociedade.

Inicialmente apresentamos as abordagens teóricas a despeito da categoria gênero, os elementos conceituais e as principais teóricas que se debruçaram a estudar a temática das categorias que explicam a opressão das mulheres e de como estas refletem na vida e nos corpos das mulheres. Identificamos algumas concepções sobre gênero e patriarcado que permite apreender as variadas formas de opressão vivenciadas pelas mulheres.

Em um segundo momento, contextualizamos o processo histórico de reconhecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, a partir

¹ Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas (UFMA). Bolsista FAPEMA. E-mail: pollyana_gim@hotmail.com

da situação irregular até a implementação da Doutrina da Proteção Integral, eixo estruturante do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Com o advento da CF/1988, a Doutrina da Situação Irregular foi substituída pela Doutrina de Proteção Integral ao reconhecer os direitos fundamentais às crianças e aos adolescentes, reservando-lhes indistintamente o status de prioridade absoluta. A Carta Magna reconhece que a criança e o adolescente necessitam de cuidados especiais por sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e evidencia a rede de responsáveis e o conjunto dos direitos fundamentais

2. O CONCEITO DE GÊNERO: UMA BREVE APROXIMAÇÃO TEÓRICA

Os estudos de gênero estão diretamente ligados à história do movimento feminista contemporâneo e à produção acadêmica sobre mulheres, destacadamente entre as décadas de 1970 e 1980. Desde então, o conceito de gênero tem sido interpretado de formas distintas pelas diversas correntes do feminismo, fundamentado por categorias teóricas que permitem analisar a construção sócio-histórica e econômica das desigualdades existentes a partir das diferenças entre os sexos. Dentre essas categorias, destaca-se: o patriarcado, as relações sociais de gênero e a divisão sexual e racial do trabalho.

É fundamental destacarmos, que as manifestações contra a discriminação feminina, adquiriram visibilidade e expressividade a partir do movimento sufragista², movimento responsável pela mobilização de milhares de mulheres, dispostas a lutar pelo direito ao voto e a outras questões de interesses das mulheres. Em decorrência das lutas das mulheres sufragistas, consolidou-se um grupo de pressão atuante na luta pelo direito mais elementar: a de serem cidadãs (FERREIRA, 2007).

O feminismo que se processa no final da década de 1960, também denominada “segunda onda”, além das preocupações com as demandas políticas e sociais, se expande para as produções teóricas. As discussões travadas entre estudiosas e militantes e seus respectivos críticos e críticas, engendrou e problematizou o conceito de gênero (LOURO 2014).

É, portanto, nesse contexto que o movimento feminista não foi apenas inovador em termos políticos, foi, antes de tudo, um movimento revolucionário na medida em que desafiou e transgrediu a ordem estabelecida pela sociedade. Assim, “o feminismo veio demonstrar que a opressão tem muitas faces, dentre as quais a de que a coação sofrida pelas mulheres se dá pela via da discriminação sexual” (FERREIRA, 2007, p. 59).

Os estudos iniciais de gênero se constituem, sob a influência das feministas acadêmicas, que enfatizaram a necessidade de desnaturalizar e historicizar as desigualdades entre homens e mulheres. A despeito do conceito de gênero, há divergências e multiplicidades teóricas, no entanto é hegemô-

2 Movimento voltado para estender o direito do voto às mulheres que ficou conhecido como a “primeira onda” do feminismo.

nico o pensamento entre as estudiosas da temática que o gênero diz respeito à construção social do masculino e do feminino.

Tornar visível aquela que fora ocultada foi o grande objetivo das estudiosas feministas desses primeiros tempos. A segregação social e política a que as mulheres foram historicamente conduzidas tivera como consequência a sua ampla invisibilidade como sujeito – inclusive como sujeito da Ciência (LOURO, 2014, p. 21).

Destaca-se, que ainda que não se utilizasse o termo “gênero”, tal expressão já estava presente no feminismo e abriu os caminhos para a construção do conceito nos anos de 1970. Assim, tomando por base o estudo feito por Simone de Beauvoir sobre a condição da mulher na sociedade, publicado originalmente em 1949 em dois volumes, em sua obra *O segundo sexo*, a partir da inquietação “o que é ser mulher?”, procurou compreender de que maneira a mulher ocupou, ou compulsoriamente a fizeram ocupar, essa posição de “segundo sexo” nas diferentes sociedades.

O gênero, enquanto categoria analítica é fundamental para apreender a construção sócio-histórica e econômica das desigualdades sociais entre os sexos. Outras categorias teóricas também possibilitam analisar a construção social do masculino e do feminino historicamente. Dentre essas categorias, destaca-se o patriarcado e a divisão sexual e racial do trabalho.

O conceito de gênero, embora já tenha sido utilizado anteriormente, ganha forte difusão a partir do ensaio da Gayle Rubin, publicado em 1975, intitulado: “O tráfico das mulheres: notas sobre a economia política do sexo”, ao distinguir as noções de “gênero” e “sexo”, caracterizando aquilo que passaria a chamar de “sistema sexo/gênero”. Para a autora, há uma dicotomia na relação sexo/gênero. O gênero é compreendido como o que é determinado socialmente e o sexo está relacionado às características biológicas, ou seja, natural (CISNE; SANTOS, 2018).

Segundo Scott (1995) quando o conceito de gênero surgiu, visou fundamentalmente “rejeitar um determinismo biológico implícito no uso de termos como sexo ou diferença sexual” (SCOTT, 1995, p. 72), já que essas “distinções baseadas no sexo” eram e são fundamentalmente sociais. O conceito de gênero enquanto categoria de análise serve para chamar a atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino e para as relações sociais construídas sobre os sexos, marcadas por uma forte assimetria em nossa sociedade.

É importante ressaltar, todavia, que ainda que se dirija o foco para o caráter fundamentalmente social, não se nega que “o gênero se constitui com ou sobre corpos sexuados”, ou seja, não se nega a biologia, mas busca-se enfatizar a construção sócio-históricas construídas sobre as características biológicas (LOURO, 2014, p. 26).

Para Saffioti (2015, p. 115) a elaboração social do sexo deve ser ressaltada, “[...] sem, contudo, gerar a dicotomia sexo e gênero, um situado na biologia, na natureza, outro, na sociedade,

na cultura”. Assim, sexo e gênero consistem em uma unidade indissociável, uma vez que, não existe uma sexualidade biológica independente do contexto social em que é exercida³ (SAFFIOTI, 2015).

O conceito de gênero é muito mais vasto que o conceito de patriarcado, na medida em que neste último as relações são hierarquizadas entre seres socialmente desiguais, enquanto o gênero⁴ engloba também relações igualitárias. O conceito de gênero, não explicita necessariamente, desigualdade entre homens e mulheres, sendo esta hierarquia apenas presumida (SAFFIOTI, 2015).

O patriarcado como o próprio nome indica, “designa uma formação social em que os homens detêm o poder. Ele é, assim, quase sinônimo de ‘dominação masculina’ ou de opressão das mulheres” (DELPHY apud CISNE; SANTOS, 2018, p. 43). Logo, diz respeito às relações hierarquizantes de dominação-exploração entre os sexos, estando relacionado à desigualdade e à opressão, ou seja, “o poder que os homens exercem sobre as mulheres” (PATEMAN, 1993, p. 16).

Embora, comunguemos com a definição de Delphy, é necessário compreender o patriarcado enquanto sistema, sendo um caso específico das relações de gênero, como também podendo ser reproduzido por mulheres, mesmo sem a presença direta de um homem (SAFFIOTI, 2015). Assim, quando uma mulher reproduz o patriarcado, ela diretamente fortalece a dominação masculina e conseqüentemente a submissão feminina. Dito de outro modo, as mulheres, diferentes dos homens, não usufruem dos privilégios do patriarcado.

[...] o exercício do poder patriarcal não se restringe ao sexo biológico da mulher, permeia a construção social do sexo feminino, que se associa ao frágil, ao desvalorizado, ao subalterno e ao subserviente, enquanto o ‘modelo’ patriarcal do homem é o da força, virilidade, poder e dominação (CISNE; SANTOS, p. 43).

O patriarcado encontra-se estruturado em toda a sociedade, mas seus desdobramentos têm implicações diretas sobre as mulheres, pois a lógica que estrutura o patriarcado é de privilégio e dominação masculinos e de subalternização e invisibilidade das mulheres, eis a importância de considerarmos a categoria, quando refletimos criticamente sobre as relações de gênero.

Para Rocha (2007) as relações de gênero representam um processo social, dialético, interacional, em que seres humanos se representam e se auto representam em homens e mulheres a partir da construção de papéis tidos como masculinos e femininos, obedecendo aos interesses de determinada sociedade, em um dado tempo histórico.

A desigualdades, longe de ser natural, é posta pela tradição cultural, pelas estruturas de poder, pelos agentes envolvidos na trama de relações sociais. Nas relações entre homens e entre mulheres, a desigualdade de gênero não é dada, mas pode ser construída, e o é, com

3 Saffiotti (2015) faz referência a concepção de um sistema sexo-gênero utilizado por Gayle Rubin, pioneira nos estudos de gênero que visava compreender a condição da mulher na sociedade. Rubin, apresentou um sistema de “sexo-gênero”, como sendo “[...] o conjunto de arranjos através dos quais uma sociedade transforma a sexualidade biológica em produtos da atividade humana e nas quais essas necessidades sexuais transformadas são satisfeitas” (RUBIN, 1975, apud ARRUDA, 2011, p. 69).

4 Apesar da noção de gênero ter surgido primeiramente do debate e da produção acadêmicas de teóricas feministas, o debate não pode ser realizado apenas como sinônimo do debate sobre as mulheres, pois ele também se relaciona ao tema das masculinidades, das homossexualidades e das identidades trans (que podemos denominar, como termo guarda-chuva, de transgeneridades) (FERREIRA, 2018, p. 36)

frequência. O fato, porém, de não ser dada previamente ao estabelecimento da relação a diferença da relação homem-mulher (SAFFIOTTI, 2015, p, 75).

A partir das diferenças evidenciadas através do gênero a sociedade vai naturalizar e/ou normalizar determinados papéis e atribuições sociais. Para Bourdieu (2014), a força da dominação masculina, numa perspectiva simbólica, é tida como uma forma particular de violência simbólica, sendo a visão androcêntrica, a primazia masculina aparentemente natural e legitimada pelas próprias práticas que ela determina nas estruturas sociais.

Socialmente são construídas relações que reforçam a “força–potência– dominação”⁵ dos homens contra as mulheres, baseada na virilidade, enquanto às mulheres destinam-se comportamentos doces e sensíveis, adequado à satisfação do homem. Efetivamente, essa agressividade atribuída ao homem é convertida em agressão e com o consentimento da sociedade (SAFFIOTTI, 2015).

A violência de gênero é constitutiva de uma ordem social androcêntrica, caracterizada pelas relações de dominação, exploração, hierarquia e assimetria entre os gêneros. Seu alvo principal são as mulheres, de diferentes faixas etárias, condição social e pertencimento étnico/racial (ROCHA, 2007, p. 29).

Assim, a violência de gênero deriva das relações contraditórias de gênero, raça/etnia e classes sociais, sendo estes elementos do sistema dominação-exploração, utilizados para conservar relações de poder e manutenção do status quo.

Considerando que “[...] as relações patriarcais, suas hierarquias, suas estrutura de poder contaminam toda a sociedade, o direito patriarcal perpassa não apenas a sociedade civil, mas impregna também o Estado” (SAFFIOTTI, 2015, p. 57).

Tangenciamos a necessidade de uma abordagem crítica a respeito do conceito de gênero e a dualidade produzida a partir dele, que induz a dicotomia “sexo/gênero”, “natural” social, tendendo a obscurecer categorias como sexo e corpo. Nessa perspectiva, se oculta a hierarquização e os antagonismos materiais existentes a partir das diferenças entre os sexos (CISNE; SANTOS, 2018).

3. UM BREVE HISTÓRICO: DA SITUAÇÃO IRREGULAR À DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Os direitos da criança e do adolescente passaram a ser alvo de atenção a partir do século XIX, no entanto somente no século XX, com a Declaração de Genebra (1924) e a Declaração sobre os Direitos da Criança (1959), foram reconhecidos direitos à criança, em razão de sua condição de pessoa em peculiar em desenvolvimento, que, portanto, necessita de proteção e cuidados especiais (SARAIVA, 2016).

5 SAFFIOTTI, 2015, p. 79

O Brasil, signatário dos documentos internacionais, a partir as lutas dos movimentos sociais ao longo da década de 1980 que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), reconheceu crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e estabeleceu os marcos legais para o seu pleno desenvolvimento.

A CF/1988 reconhece que crianças e adolescentes necessitam de cuidados especiais, conferindo-lhes o status de sujeitos de direitos, e, no caso em especial dos adolescentes, sujeitam-se às obrigações, observada a sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento. O texto constitucional evidencia a rede de responsáveis e o conjunto dos direitos fundamentais, com base nos princípios fundantes da Doutrina da Proteção Integral⁶ expressos em seus artigos 227 e 228. A inimputabilidade do menor de 18 anos foi elevada à condição de princípio constitucional.

Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e jovem com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, a cultura, à dignidade, ao respeito, a liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração violência, crueldade e opressão. Art. 228 - São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeito às normas da legislação especial (BRASIL, 1988).

Com fundamento nesses dispositivos constitucionais foi instituído o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por meio da Lei Nº. 8069 de 13 de julho de 1990, tendo em vista necessidade de regulamentar à garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, instituindo a Doutrina da Proteção Integral no Brasil.

Neste âmbito, o ECA, além de se assentar no princípio de que todas as crianças e adolescentes são iguais sem qualquer distinção, representa um novo modelo de responsabilização do adolescente em conflito com a Lei no Brasil, a partir da mudança de paradigma estabelecida. Ao romper com a cultura “menorista” da Doutrina da Situação Irregular e adotar a Doutrina da Proteção Integral, promove o então “menor” à condição de sujeito de direitos e deveres, protagonista de sua história, devendo, portanto, submeter-se a uma “responsabilização especial” por sua conduta, observada a sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento (SARAIVA, 2016).

Sob essa perspectiva, tem se que o ECA superou os paradigmas da “lei protetora tutelar” de controle sociopenal ao instituir uma “lei responsabilizadora penalmente”, substanciada no formal controle sociopenal. Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que a legislação supera o extremo da “tutela do livre arbítrio do juiz”, institucionalizou a “tutela jurídica penal do Estado”. Portanto, em ambos os modelos de responsabilização dos adolescentes - menorista ou penal juvenil - estão inseridas: punição e prevenção social, tidas como sintomas de inadaptação social, numa perspectiva funcionalista, que continua a criminalizar a pobreza e a estigmatizar os adolescentes, tidos como “marginais” em potencial (SILVA, 2011).

Em face do exposto, cumpre realçar que o adolescente enquanto sujeito de suas ações, tem responsabilidades, de modo que, ao cometer ato infracional sofre sanções tipificadas nas Medidas

6 [...] além de contrapor-se ao tratamento que historicamente reforçou a exclusão social, apresenta-nos um conjunto conceitual, metodológico e jurídico que nos permite compreender e abordar as questões relativas às crianças e aos adolescentes sob a ótica dos direitos humanos, dando-lhes a dignidade e o respeito do qual são merecedores (VOLPI, 2002, p. 9).

Socioeducativas (MSE's) ⁷, tidas como respostas punitivas do Estado, o que lhe acarreta restrição de direitos.

A inimputabilidade penal das/os adolescentes previstas nos dispositivos legais não significa que estas/es sejam desresponsabilizados por seus atos, uma vez que, ao invés de se submeterem às penalizações previstas na legislação penal, sujeitam-se às sanções previstas no artigo 112 do ECA. Estas sanções, denominadas Medidas Socioeducativas (MSE's) têm natureza pedagógico-educativa e sancionatório-punitiva. “Então, o adolescente que comete ato infracional está em conflito com a lei penal e vai responder pela infração-crime” (SILVA, 2011, p. 91).

Nesse contexto, visando o fortalecimento do ECA e as determinações de diretrizes para a execução das medidas socioeducativas foi criado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, aprovado em 18 de janeiro de 2012, através da Lei 12.594, que regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes autoras/es de atos infracionais e “[...] constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais” (BRASIL, 2012, p. 23).

Levando-se em conta os princípios fundantes do processo de execução, o SINASE, destacadamente, prevê que as/os adolescentes em medida socioeducativa não podem ser discriminados “[...] em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status” (BRASIL, 2012, art. 35, VIII). Cabe salientar que a lei enfatiza as exigências no que concerne ao “gênero” no cumprimento de medidas socioeducativas, inclusive no que diz respeito a não discriminação.

4. A TRANSVERSALIDADE DAS RELAÇÕES DE GÊNERO NO CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

Ressalta-se que abordar o gênero não é uma discussão que data de hoje, como já abordado anteriormente neste trabalho, mas é igualmente atual, considerando que o gênero, está diretamente ligado a luta política de garantias de direitos que transversalizam nossa sociedade. Discutir gênero significa discutir as relações de saber-poder que permeiam os dispositivos de controle e seus desdobramentos, portanto é pensar como essas relações se estruturaram nas instituições e se perpetuam atualmente.

É importante considerar que a disputa de projetos sócio-políticos de classe (e segmentos de classe) presentes na sociedade, tem as instituições como importantes mediações para obtenção de consenso (BISNETO, 2007). Sendo estas as responsáveis por estabelecer “um padrão de controle, ou

⁷ Art. 1º - § 2º Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no art. 112 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por objetivos: I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação; II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei. (BRASIL, 2012)

seja, uma programação da conduta individual imposta pela sociedade” (BERGER; BERGER, 1977, p. 193).

As instituições são materializadas nas organizações sociais entendidas como “uma coletividade de instituída com vistas a objetivos definidos tais como a produção, a distribuição de bens, a formação de homens” (LAPASSADE, 1983 apud MACIEL, 2011, p. 47).

De acordo com dados do Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) referente ao ano de 2016, no Brasil, existiam 477 Unidades de Internação, sendo 419 exclusivamente masculinas, 35 femininas e 23 mistas. Em relação ao perfil dos adolescentes e jovens em restrição e privação de liberdade, 96% do total são do gênero masculino e apenas 4% gênero feminino (BRASIL, 2016).

No Brasil, praticamente todas as unidades de internação de adolescentes do sexo feminino ficam nas capitais. Apenas Goiás, Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul possuem unidades no interior. Em alguns estados, como no Amazonas, a equipe foi informada de que só existia uma Unidade de Internação Feminina, não havia nenhuma mista e que as adolescentes do interior eram mantidas em delegacias enquanto não fossem transferidas para a capital (BRASIL, 2015).

Os dados revelam que as meninas são quantitativamente menos representativas em relação aos meninos. O número de adolescentes cumprindo medida socioeducativas em regime fechado não ultrapassa a faixa dos 50. Logo, tornam-se ainda menos expressivas para adoção de políticas públicas voltadas para as especificidades de gênero, que seja para atender as suas peculiaridades. Destaca-se que tal invisibilidade que acomete o sistema prisional adulto, se reproduz no sistema socioeducativo de forma ainda mais danosa, de acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (BRASIL, 2015).

A pesquisa revela dados importantes sobre o funcionamento das Unidades de Internação, nas quais são reproduzidas as diferenças no tratamento entre adolescentes de gênero masculino e feminino. A exemplo, a oferta de cursos de qualificação para o trabalho para as adolescentes envolve “atividades como curso de cabeleireiro, lavagem de roupas e artesanato, quase todas voltadas ao padrão tradicional de ‘atividades femininas’” (BRASIL, 2015, p.209).

Os adolescentes têm opções de lazer dentro das unidades de internação, usufruem do direito a usar roupas coloridas e receber visita íntima, enquanto as adolescentes utilizam apenas roupas brancas e, em geral, de tamanho único; suas atividades de lazer se limitam às salas de cursos e de TV e não recebem visitas íntimas (BRASIL, 2015).

Em geral, todos os funcionários declararam que existem diferenças entre trabalhar com adolescentes do sexo feminino e adolescentes do sexo masculino, inclusive muitos já tinham tido a experiência de trabalhar com ambos os gêneros, na mesma situação de privação de liberdade, possibilitando uma percepção mais acurada dessas diferenças. Interessante é ver sendo reproduzidos estereótipos comuns da mulher desviante: dissimuladas, passionais e frágeis, características que a própria criminologia feminista identificou nos estudos criminológicos elaborados por homens, sobre homens e para homens (BRASIL, 2015).

A pesquisa revela reprodução de estereótipos sobre o comportamento considerado inadequado e desviante (cometeu ato infracional), para o esperado de uma conduta feminina, logo não aceitável para uma menina. Atribuem ao gênero feminino características pejorativas, tal como o sistema patriarcal enxerga a mulher.

É importante ressaltar a reprovação que recai sobre estas meninas, para além da prática infracional em si, pois transgrediram as regras e não cumpriram o seu “papel” na sociedade patriarcal, que seja de mãe, filhas, irmãs, aquilo que se espera do comportamento feminino, que seja dócil, cordato, sensível, características socialmente construídas como femininas. Portanto, o estereótipo da mulher submissa, recatada e “pura” desenvolvido na sociedade patriarcalista.

Assim, de acordo com os dados apresentados pela pesquisa tomada como referência, a sociedade patriarcal funciona, condicionando o sistema socioeducativo existente, incorporando desigualdades de tratamento, baseadas em preconceitos de gênero reproduzindo as mesmas desigualdades presentes na sociedade, bem como as legitimadas nas suas práticas, a partir das atividades realizadas no interior das unidades.

Para tanto, faz-se fundamental conhecer a realidade das unidades de internação destinadas ao gênero feminino, considerando pouquíssimos estudos existentes, que talvez tenham duas razões como causa: o olhar androcêntrico da sociedade e o pequeno quantitativo de meninas em cumprimento de medidas socioeducativas em relação ao universo dos meninos, o que implica diretamente a não formulação e/ou ampliação de políticas públicas destinadas às especificidades de gênero.

6. CONCLUSÃO

Neste momento, reitera a importância de refletirmos criticamente sobre o cumprimento de medidas socioeducativas em regime fechado por adolescentes do gênero feminino, considerando as especificidades de gênero e os aportes teóricos feministas, afastando-se das visões androcêntrica sobre a prática de ato infracional por meninas.

Ressaltamos a necessidade de se pensar em políticas públicas para o cumprimento das medidas socioeducativas de privação de liberdade, sensíveis às questões de gênero, considerando a abissal e permanente diferença entre homens e mulheres.

É preciso considerar, que mesmo com os avanços alcançados através do movimento feminista pelo reconhecimento de direitos às mulheres, pela emancipação da mulher no trabalho, na escola, em casa, a discriminação e a desigualdade de acesso ainda se faz presente em nossa sociedade.

Destaca-se ainda a necessidade de problematizar a execução da medida socioeducativa de privação de liberdade, de natureza punitiva e protetiva, que remete a cultura menorista da “superada” doutrina da situação irregular, presentes nos antigos Códigos de Menores de 1927 e 1979, que autorizava a privação da liberdade com a justificativa de proteção e da tutela do Estado.

Por fim, entendemos que o sistema socioeducativo tende a absorver a dinâmica das relações sociais desiguais de gênero presentes em nossa sociedade, que seja as hierarquizações de gênero, mesmo de formas fragmentada, como nos dados apresentados na pesquisa do CNJ (2015) e que essas dinâmicas aparecerão nas instituições de execução de medidas socioeducativas.

Ainda que as adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, representem um número pequeno, principalmente as de privação de liberdade é imprescindível estudos sobre a execução das medidas socioeducativas, sob uma perspectiva feminista e progressista e que abordem as questões de gênero, com vistas a contribuir para o reconhecimento das adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas como sujeitos de direitos, protagonistas de sua história, considerando a importância da categoria gênero no sistema socioeducativo.

8. REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo**. Brasília-DF: Conanda, 2006.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2002. _____. **Constituição Federal**. Brasília: Esplanada dos Ministérios, 2002.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Dos espaços aos direitos: a realidade da ressocialização na aplicação das medidas socioeducativas de internação das adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei nas cinco regiões..** Brasília, p. 216. 2015.

BEAUVOIR, S. **O segundo sexo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, v. 1 e 2, 2009.

BERGER, P.; BERGER, B. **O que é uma instituição social?** In: FORACCHI, M. M. . J. S. (.). **Sociologia e sociedade**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977. p. 193-199.

BISNETO, J. A. **Serviço Social e saúde mental: uma análise institucional da prática**. São Paulo: Cortez, 2007.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014. CISNE, M; SANTOS, S M M dos. **Feminismo, diversidade sexual e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

FERREIRA, M. **As caetanas vão à luta: feminismo e políticas públicas no Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2007.

FERREIRA, G. G. **Diversidade sexual e de gênero e o Serviço Social no Sociojurídico**. 1. ed. São paulo: Cortez, 2018.

LOURO, G L. **Gênero, sexualidade e educação: Uma perspectiva pós-estruturalista**. São Paulo: Vozes, 2014

MACIEL, C. A. **Rito, poder e socialização: o trabalho com meninos de rua**. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

PATEMAN, C. **O contrato sexual**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

ROCHA, L. D. M. L. N. **Casas-Abrigo no enfrentamento da violência de gênero**. São Paulo: Veras, 2007.

SAFFIOTTI, H. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

SARAIVA, J. B. C. **Adolescente e Responsabilidade Penal:** da indiferença à proteção integral. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. IN: **Educação & Realidade.** V 15, n. 2, jul/dez 1995.

SILVA, M L O. **Entre a proteção e punição:** o controle sociopenal dos adolescentes. São Paulo: Editora Unifesp, 2011.

VOLPI, M. **Sem liberdade, sem direitos:** a privação de liberdade na percepção do adolescente. São Paulo: Cortez, 2002.

O RECONHECIMENTO DA DIVERSIDADE ÉTNICO – RACIAL EM UMA ESCOLA ESTADUAL DE TERESINA À LUZ DA LEI 11.645/08



ANGÉLICA MARIA VIEIRA CRUZ⁸

RAIMUNDO NONATO FERREIRA DO NASCIMENTO⁹

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo apresentar reflexões acerca da lei 11.645/08, que trata da obrigatoriedade do ensino de História da África, Cultura Afro – Brasileira e História Indígena no ensino fundamental e médio, no intuito de compreender como a mesma vem sendo percebida e reconhecida por gestores, docentes e discentes de uma escola estadual localizada na cidade de Teresina. Como estratégia metodológica, foram realizadas entrevistas semi – estruturadas com gestores e docentes, e rodas de conversa com os discentes. Com isso, foi possível compreender como a lei 11.645/08 vem sendo percebida e empregada na referida escola.

Palavras-chave: Diversidade étnico-racial. Políticas Públicas. Educação.

ABSTRACT: The present work aims to present reflections about Law 11.645 / 08, which deals with the obligation to teach African History, Afro - Brazilian Culture and Indigenous History in primary and secondary education, in order to understand how it has been perceived and recognized by managers, teachers and students of a state school located in the city of Teresina. As a methodological strategy, semi - structured interviews were conducted with managers and

teachers, and conversation with students. With this, it was possible to understand how law 11.645 / 08 has been perceived and used in said school.

Keywords: Ethnic-racial diversity. Public policy. Education.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos que as questões relacionadas à diversidade cultural no campo da educação, têm ganhado visibilidade mundo afora. Aqui no Brasil, por exemplo, esse debate têm sido uma constante e se faz presentes tanto nos espaços acadêmicos quanto nos espaços políticos, o que inclusive tem influenciado a elaboração de políticas públicas destinadas às minorias. Tais políticas, às vezes são controversas e suscitam polêmicas principalmente, quanto se trata de políticas educativas. Mesmo que os debates sobre diversidade sejam uma temática constante nas reflexões antropológicas, houve uma intensificação do debate a partir da publicação das leis 10.639/03, e 11.645/08, despertando a atenção de antropólogos e educadores, servindo inclusive para estreitar o diálogo entre dois

8 Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Piauí – UFPI e Bolsista PIBIC – UFPI.

9 Professor Adjunto I do Departamento de Ciências Sociais da UFPI. Mestre e Doutor em Antropologia pela UFPE.

campos do conhecimento, – Antropologia e Educação – é, portanto, nessa perspectiva do diálogo que este trabalho se apresenta.

O objetivo é refletir sobre o reconhecimento da diversidade étnico – racial em uma escola estadual da cidade de Teresina – PI, tendo como foco de análise a aplicação da lei 11.645/08 que trata da obrigatoriedade do ensino de História da África, Cultura Afro – Brasileira e História Indígena, os discursos dos professores das disciplinas mais próximas à temática e de discentes de turmas variadas do primeiro, segundo e terceiro ano do ensino médio. O intuito, desta reflexão é compreender se e como esta lei vem sendo tratada pela referida instituição, tomando como base de análise os discursos produzidos tanto pelos docentes quanto pelos discentes da instituição. Enquanto estratégia metodológica foram realizadas entrevistas com gestores e professores e roda de conversas com os alunos, além do levantamento bibliográfico dos debates que já vem sendo realizado sobre essa temática.

2 PERSPECTIVAS HISTÓRICAS, MULTICULTURAIS E EDUCACIONAIS ACERCA DA LEI 11.645/08

Em 2008, a lei 11.645 é decretada e sancionada estabelecendo o ensino obrigatório de História da África e Cultura Afro-brasileira e indígena nos currículos do ensino fundamental e médio, como um complemento à lei 10.639/03 que já tornava obrigatória o ensino de História da África e Cultura Afro- brasileira.

As leis 10.639/03 e 11.645/08 que tratam da obrigatoriedade do ensino de História da África, Cultura Afro-Brasileira e História Indígena refletem a luta do Movimento Negro e de afrodescendentes para o combate ao racismo objetivando reverter uma imagem negativa que se formou em torno das populações não brancas como consequência do processo colonizador. Tal como abordado por OLIVEIRA; LAGE (2016), a violência cometida em tempos de escravidão não se deu apenas em um plano físico, mas também a um nível simbólico em que essas populações tiveram a sua história, saberes e valores culturais descredibilizados, além de uma consequente formação de um sentimento de inferioridade. Esse processo marcado por uma subalternização dessas populações apresenta consequências até hoje perceptíveis em casos de racismo presente em vários ambientes, incluindo o escolar, assim como desigualdades sociais nitidamente interseccionadas por questões de raça.

Historicamente, o racismo encontrou base em teorias científicas que preconizavam a inferioridade racial do negro, como estudos realizados no final do século XIX pelo professor de Medicina Nina Rodrigues e demais estudiosos que possuíam uma visão abominável da miscigenação. Posteriormente, tem-se o advento do “mito da democracia racial” apresentado por Gilberto Freyre em Casa Grande e Senzala, na qual há vários elogios à miscigenação como um fator essencial para corrigir distâncias sociais entre as três raças.

Tal percurso histórico da miscigenação é abordado por ORTIZ (1994), quando apresenta um quadro das teorias raciais do século XIX, com destaque para estudiosos como Sílvio Romero, Euclides da Cunha e Nina Rodrigues que vão encontrar seus argumentos no meio e na raça, em

especial a última, para definir o quadro interpretativo da realidade brasileira. O ideal nacional e a construção da sua identidade irão ser pautadas em um ideal do branqueamento acompanhados de uma reorientação nos anos 30 do foco da raça para cultura, e conseqüentemente obscurecendo as dificuldades colocadas em torno do mestiço e difundindo o mito das três raças de forma que todos se identifiquem com o ‘nacional’.

O ideal da mestiçagem formulado pela elite brasileira no século XIX a meados do século XX, como afirma MUNANGA (2004), dividiu mestiços e negros, resultando em uma desunião dos afrodescendentes e uma alienação no processo de identidade. O mestiço era aceito pela sociedade por ter passado por um processo de branqueamento e, assim, criou-se a ideia de que todos teriam acesso a esse processo. Tudo isso dificultou a formação de um sentimento de identidade coletiva no grupo, e conseqüentemente, uma consciência de luta.

Tal ideal de embranquecimento embora tenha fracassado, do ponto de vista prático, ficaram inculcados em boa parte da população negra e mestiça a ideia da superioridade da identidade branca e a dificuldade de reconhecimento de sua própria identidade.

Segundo essa perspectiva, JÚNIOR (2013), nos afirma que a cosmovisão africana e afrodescendente atribui grande importância à ancestralidade se considerarmos que a educação e os sistemas educacionais têm como uma de suas finalidades permitir a compreensão de quem somos nós, e como cada um reconhece a sua cidadania, o ensino de História Africana e de Cultura Afro-Brasileira se mostra relevante para a compreensão dessa cosmovisão - dos processos de dominação política, econômica, social e cultural por parte das populações brancas e na formação da identidade do afrodescendente.

Nesse sentido, entendemos que o debate sobre temáticas relativas à lei 11.645/08 se mostra de fundamental importância no espaço escolar, visto que o mesmo é fornecedor da educação sistematizada e, conseqüentemente, de formação de cidadãos e futuros profissionais. E para a concretização desse debate no campo educacional acreditamos que um diálogo entre Antropologia e Educação se mostra como essencial, embora, encontra-se obstáculos para a sua concretização devido a própria formação profissional, como afirma GUSMÃO (2006). A lei 11.645/08 representa, portanto, um dos principais caminhos para que esse diálogo se efetive, e em que esse se apresente em uma perspectiva multicultural em relação à questão étnico – racial na educação, e, portanto, mais próxima da realidade.

2.1 O que dizem os professores e os gestores sobre a diversidade presente na escola

Segundo GOMES (2002), é de fundamental importância compreendermos que a escolar enquanto instituição socializadora, exerce uma papel fundamental não somente na formação de saberes escolares, mas também em processos educativos não escolares a níveis sociais e culturais. Diante dessa perspectiva, se mostra essencial que a escola apresente um olhar humanizador sobre tal processo visto que é uma instituição importante no processo de construção das identidades sociais.

Assim sendo, percebemos como é de fundamental importância a análise dos discursos de gestores e professores, pois através destes discursos perceberemos se e como a referida escola vem ou não promovendo um debate crítico que vise a desconstrução de preconceitos e discriminação relacionados à diversidade étnico - racial e como esse debate vem sendo conduzido principalmente nas disciplinas, de Sociologia, História e Ensino Religioso. .

Na entrevista com a diretora, foi possível perceber que não há uma preocupação em relação ao trato das questões da diversidade étnico - racial. Em sua fala, ela foi enfática ao afirmar que todos devem ser tratados de forma igual, apresentando um discurso homogeneizador, em que questões relacionadas à raça e religião apresentam-se como irrelevantes. Essa questão nos chama a atenção, pois um simples procedimento que seria possibilitar a autoafirmação dos alunos no momento da matrícula não é realizado, vejamos:

Na matrícula a gente nem pergunta; a única pergunta é só se possui necessidades especiais. Auxílio apenas no ensino. Não quero saber de raça, religião... se quiser aprender vem. [...] Dão tanta importância para isso na mídia... Trato todo mundo igual. Tem um menino que quer chamar tanta atenção, mas de tanto isso acontecer eu e os demais vemos isso como normal. Pra mim é tudo igual, não sei lidar na prática; é preciso aparecer para eu saber lidar. Mas, é tudo normal para mim, seja quem for. Eu trato com tanta naturalidade.(Diretora da escola)

Além disso, ao ser questionada sobre o comprometimento dos profissionais em se guiar a partir das leis 10.639/03 e 11.645/08, a diretora confirma novamente o seu discurso homogeneizador, pois segundo ela, os debates sobre a diversidade constituem uma forma de “supervalorização” e não de reconhecimento da diferença, pois segundo ela: “É tudo trabalhado dentro de um contexto sem supervalorizar, se tiver um contexto e que der de contextualizar a gente trabalha” (Diretora da escola).

Seguindo nessa mesma lógica excludente e homogeneizadora, a coordenadora pedagógica afirma que as temáticas acerca do reconhecimento da diversidade embora devessem ser trabalhadas na estrutura curricular, são abordadas apenas de forma superficial, e que a escola não desenvolve projetos voltados para esse debate. Segue:

Eu acho que é trabalhado, mas não com muita ênfase. Eu acho que precisa ser trabalhado mais, ser mais mostrado para os alunos. [...]É... Isso que eu falo, no momento eu não tenho ... è... Essa promoção de eventos, de projetos que são focados nisso, mas é uma coisa que eu quero trazer caso eu permaneça na escola esse ano (Coordenadora pedagógica da escola)

O professor que ministra a disciplina de Ensino Religioso afirmou que sente um certo medo de trabalhar a questão racial, e por isso, por exemplo, não trabalha a questão da religiosidade indígena. Ele também afirmou que como não há muito contato com religiões de matriz africana, isso não é trabalhado, visto que não há um trato dessa questão em reuniões pedagógicas e assim há uma deficiência na formação. Dessa forma o professor afirma tratar apenas das questões cristãs, principalmente em uma perspectiva histórica, visto que a sua formação é na área de História e, com isso, o mesmo não promove um trabalho específico sobre questões de diversidade religiosa e interculturalidade, vejamos:

Até agora eu nunca abordei, a diversidade religiosa sim, agora a étnica racial e de gênero, aqui e acolá a de gênero eu ainda cito...Até no sentido das religiões... A étnica ainda não, a étnica eu tenho é medo, eu tento ser bem moderado tá, eu não sei me comporta com relação

a ... Porque isso é novo, de certa forma podemos dizer que isso é novo, né. (Professor de Ensino Religioso)

Um dos professores de História afirma que também trabalha a temática em sala de aula de forma contextualizada, como questões relacionadas à História africana e dos negros, porém afirmou que há uma falta de planejamento por parte da escola para que se efetive essas questões, por exemplo, na realização de eventos e debates, além de destacar a falta de preocupação por parte da escola e dos outros profissionais. Segundo ele:

Na realidade, o que eu observo, é como eu te disse, falta um planejamento, dentro da escola mesmo, é... que efetive essas práticas. O que eu observo é que muitos alunos vem pra cá, se formam de forma muito crua...[...] Seria hipócrita se eu disse pra você que existe um projeto na escola, professores mobilizados e preocupados com essas questões, ta... Não vou dar esse luxo... De falar só pra agradar...Na realidade, não existe isso. Aqui não...(Professor de História)

Outro professor de História afirmou que trabalha a temática da diversidade nas aulas, mas apontou a falta de formação que permita trabalhar tal questão, e que essa preocupação parte de cada professor, visto que não há um incentivo por parte da escola. Ainda segundo ele, não há por parte dos demais colegas, uma preocupação em trabalhar com a diversidade. Além disso, confirma as falas de entrevistas anteriores de que não há um planejamento ou preocupação da escola em promover eventos ou debates sobre o tema. Segundo ele:

Alguns livros traz muito sutilmente, mas eu ainda vejo algo que é preciso a nível de profissionalização, eu digo assim uma adequação ,até uma formação, porque pra muitas pessoas é algo que está presente mas que as pessoas ainda não sabem lidar com isso né? [...]Eu não percebo muito isso não, muito pelo contrario, a gente tem até colegas assim muito racistas no sentido...aliás não digo racista né? [...]Se não for de iniciativa própria de alguns professores...algumas ilhas individualizadas, não acontece não, né? Então eu não vejo uma preocupação aqui da escola com essas temáticas não. (Professor de História)

Já a professora de Sociologia ao ser questionada se e como percebe as políticas de reconhecimento da diversidade foi enfática em afirmar que não reconhece as políticas públicas na escola como também não percebe um debate por parte da instituição sobre a mesma. Além disso, afirmou que tanto ela como os demais professores não dão muita importância à temática e que é trabalhado apenas o que vem no livro didático na qual alguns professores comentam esporadicamente sobre o assunto. Vejamos:

Eu não percebo, não reconheço na escola, ninguém fala sobre isso e também não dou importância, há um trabalho apenas de forma transversal, é trabalhado apenas o que vem no livro [...] não tem essa promoção por parte da escola... O que existe são apenas comentários isolados por parte de alguns professores... (Professora de Sociologia)

Ao analisarmos as falas dos professores, da coordenadora e da diretora, é possível perceber que parece não haver uma preocupação em se trabalhar de forma direta a temática da diversidade, seja étnico - racial, gênero ou religiosa. Tal situação, dar-se segundo os mesmos devido à falta de formação dos profissionais, a falta de planejamento e incentivo da escola, e a presença de uma visão tradicionalista e homogeneizadora de não considerar as diferenças e o reconhecimento de grupos identitários.

Concordamos com GUSMÃO (2013) quando afirma que a formação da concepção de respeito e compreensão dessa diversidade necessita de um certo diálogo entre Antropologia e Educação, tendo em vista que em uma sociedade multicultural torna-se importante reconhecer essa diversidade. A ausência desse debate dialogal é constatada nas falas dos entrevistados ao revelarem uma visão unilateral e homogeneizadora, em que acreditam numa educação formadora apenas de saberes universais.

Ainda é possível perceber na fala dos entrevistados que a temática da diversidade é colocada em último plano nas discussões em sala de aula por não compreenderem a importância desse debate, assim o que há são discussões pontuais por parte de alguns desses profissionais.

2.2 Sobre as rodas de conversa realizadas com os alunos e suas percepções acerca da diversidade étnico - racial na escola: do discurso à prática.

O debate acerca da diversidade étnico – racial contribui para o reconhecimento identitário e para realizar rupturas com as visões colonizadoras presentes na instituição e em nossa sociedade. Tal conhecimento colonial marginalizou e descredibilizou valores das culturas africana e indígena. Assim, a escola apresenta-se como uma instituição de grande importância no processo de desconstrução de preconceitos e estereótipos, bem como na construção de valores e na valorização das diferentes identidades presentes em seu contexto.

Segundo Taylor (1994), as identidades culturais são construídas dialogicamente, dessa forma, no espaço educacional o professor tem um papel central no processo de formação e reconhecimento das identidades culturais ali presentes. Tendo em vista as análises das entrevistas com os professores e gestores já realizadas, vejamos como os discentes percebem a questão da diversidade étnico – racial e como veem a instituição nesse processo.

Com os alunos, foram realizadas seis rodas de conversa, sendo os mesmos de diferentes turmas – 4 turmas do 1º ano, 1 turma do 2º ano e 1 turma do 3º ano. Para a sua realização, utilizamos questões semi – estruturadas acerca do reconhecimento da diversidade étnico – racial, o intuito era compreender como os alunos percebiam o trato dessas questões por parte dos professores e da direção da escola. Além disso, utilizamos algumas imagens que poderiam despertar o questionamento acerca da diversidade.

Em relação ao trabalho da temática da diversidade na escola, de forma geral, os alunos afirmaram que poucos professores abordam a temática em sala e que a instituição não promove eventos culturais que debatam essa temática. Como explicitado a seguir:

Aqui, a escola promove algum evento cultural, como o do dia da Consciência Negra?

Não tem é nada

Até agora nada

Gente vocês acham que os professores, como os de História e Sociologia, têm essa preocupação de tá trabalhando com vocês temáticas que fujam do conteúdo tradicional, como debates sobre cultura indígena, religião afro...?

Só Religião... O professor de Ensino Religioso ele fala um pouco, ele não aprofunda o assunto, só aquela base, entendeu? Ele não fala muita coisa

Praticamente a gente só vê isso na disciplina de História...

Eu acho que todos os capítulos falam um pouco sobre isso, como a escravidão, mas não tem um capítulo específico sobre essas coisas... África e tal...

Em algumas rodas, também utilizamos o recurso de imagens que poderiam despertar questionamentos acerca da diversidade étnico – racial, mais especificamente acerca da questão indígena e negra.

Por exemplo, apresentamos a imagem de uma mulher indígena advogada em um ambiente jurídico, e outra em uma comunidade indígena em sua aldeia, foi possível perceber que os alunos reconheceram a garantia dos direitos da indígena apenas no espaço jurídico e outros apresentaram uma visão mais crítica de que tais minorias só são reconhecidas e respeitadas ao conquistar determinado espaço ou função social. Vejamos as falas de alguns alunos sobre a imagem da mulher indígena advogada:

*Eu acho que aqui ela tá tendo os direitos dela que nem a qualquer outro povo
Mas eu também acho que é um pouco errado ela ter que usar uma roupa, tipo pra ela ter direitos ela ter que se tornar uma advogada, tipo ela não tem espaço, os indígenas que são os verdadeiros brasileiros não têm espaço*

Também mostramos a imagem de um médico negro na qual os alunos manifestaram que se trata de uma situação incomum, visto que o número de jovens negros que possuem acesso ao ensino superior é bem inferior aos de brancos.

*Vocês acham que há muitos médicos negros?
Não
É muito difícil
Quase não tem
Mas que poderia ter, né?*

De forma geral, também os discentes apresentaram um discurso que revelou um desconhecimento acerca da história social desses grupos, poucos alunos se autorreconheceram como negros, como também afirmaram que há discussões escassas sobre as temáticas em sala de aula e que os debates existentes partem de um esforço individual dos professores.

Afirmaram ainda que embora algumas temáticas estejam presentes no livro didático, o assunto não é discutido em sala de aula. Vejamos:

*Vocês veem algo relacionado à religião de matriz africana em alguma disciplina, como a de Religião ou História?
Bem, aqui na sala não...
Não, aqui na sala não...
A gente não vê essa questão de cultura e tal aqui na sala, mas quem pega o livro de História para ler a gente vê.... Tem várias religiões, principalmente no Brasil na época da escravidão*

Além disso, os alunos também confirmaram que presenciaram casos de preconceito na escola, principalmente em sala de aula e que geralmente os professores não dão atenção a esses casos. Vejamos:

Vocês já presenciaram ou sofreram algum caso de racismo na escola?

Sim, é claro, por coleguinhas de sala mesmo...

Eu já sofri, sim....

Sô com meus amigos que eu deixo... Mas isso não é racismo...

Sim, já criticaram a minha cor e o meu cabelo... Ele começou a falar que meu cabelo era 'bombril'...

E os professores quando percebem isso acontecendo tomam alguma atitude?

Geralmente não

As vezes sim, mas de forma bem sutil, e quando fazem não ligam se os comentários vão continuar ou não..

No final, abordamos sobre a lei 11.645/08 e o questionamos em relação a políticas públicas, como as cotas, em que alguns alunos apresentaram opiniões divergentes o que resultou em um debate interessante sobre o tema, conforme segue a fala de alguns alunos:

Eu acho isso injusto em relação às cotas, só porque a pessoa é negra... Ela tem a capacidade sim de competir com o branco... Se ela estudar que nem o branco, ela vai conseguir uma coisa melhor que o branco... Porque tipo desfavorece o negro, só por que ele é negro ele vai ser burro?

Eu também acho que isso é uma forma de preconceito, por que o negro tem mais cotas que o branco ou o pardo? Porque já que se diz em igualdade... Por que não se coloca sem cotas? São pessoas iguais só muda a cor...

Ao analisar as falas acima, percebe-se que tal posicionamento segue um viés homogeneizante, pregado pelos professores e gestores. Os alunos, em sua maioria pretos e pardos, moradores da periferia estão reproduzindo um discurso biologizante, não se percebendo eles mesmos como diferentes. Nesse sentido, concordamos com MOITA LOPES (2002), quando afirma que nossas identidades sociais, ou seja, a forma como nos percebemos e percebemos o outro é construída por meio de práticas discursivas com os outros, e logo é uma construção que está sempre em processo e envolta por relações de poder. Diante das falas dos discentes, é possível perceber que a sua percepção identitária se relaciona diretamente com o que foi constatado nos discursos dos docentes.

A visão unilateral e homogeneizadora presente nos discursos dos docentes apresenta reflexos diretos nas falas dos alunos em aspectos como: a dificuldade de autoreconhecimento em relação a questão étnico – racial e uma visão tradicionalista em relação a alguns aspectos sócio- culturais, como ao considerar a questão das cotas com uma visão biológica, determinista e preconceituosa.

Tal situação, só pode ser vista como consequências da falta de uma discussão que valorize a diversidade na instituição, e que venha desconstruir os discursos homogeneizadores que não consideram o princípio da diferença, e que favoreça ao reconhecimento e a valorização do outro de suas identidades.

3 CONCLUSÃO

A lei 11.645/08 se apresenta como um importante instrumento na garantia de um viés multiculturalista em relação a questões étnico – raciais na educação. Constitui assim uma política pública essencial para o questionamento e desconstrução de preconceitos e valores colonizadores do currículo que invisibiliza populações não brancas.

Compreendemos que embora haja uma legislação acerca do reconhecimento da diversidade na educação, como as leis 10.639/03 e a 11.645/08, somente a sua existência não garante a sua efetivação. A escola como instituição responsável pela educação sistematizada deveria garantir um ambiente de reconhecimento, respeito e valorização da pluralidade cultural. No entanto, o que percebemos na escola analisada é uma série de obstáculos que são colocadas muitas vezes como desculpas para sua não efetivação. Dentre os obstáculos citados, estão: uma falta de incentivo institucional, a falta de uma formação específica dos profissionais e um trabalho mais direto da temática nas disciplinas mais próximas do tema, como História e Sociologia.

O processo de construção de identidade além de ser interno também é fortalecido e influenciado nas e pelas relações sociais, culturais e interculturais na sociedade. Assim sendo, a escola enquanto instituição formadora tem um papel de grande importância nesse processo. Discutir essas questões em sala de aula além de contribuir para o processo de formação identitária que é contínuo, também permite aos alunos se questionarem e criticarem preconceitos, e valores colonizadores do currículo que invisibiliza populações não brancas. Pois como vimos, muitos alunos são vítimas de racismo e preconceito na escola, e outros apresentam dificuldades de reconhecer sua própria identidade.

Como já afirmado anteriormente, um diálogo entre Antropologia e Educação através de um processo de formação continuada para os professores se revelaria de fundamental importância na e para a orientação de práticas educativas que garantam o reconhecimento e a valorização da diversidade, no fazer educativo. E assim, efetivando uma prática pedagógica realmente incluyente como preconizado pela lei 11.645/08 concretizando o respeito e valorização da diversidade étnico-racial no espaço educativo.

REFERÊNCIAS

- BRASIL (2003). Lei nº 10.639, de 20 de dezembro de 2003. **Altera a Lei no 9.394**, de 20 de dezembro de 1996, Brasília, dez 2003.
- BRASIL (2008). Lei 11.645, de 10 de março de 2008. **Altera a Lei no 9.394**, de 20 de dezembro de 1996, Brasília DF, mar 2008.
- CUNHA JUNIOR, H.. **Diversidade Etnocultural e Africanidades**. In: JESUS, R. F.; ARAUJO, M. S.; CUNHA Jr. H. (Org.). Dez Anos da Lei 10.639/2003: Memórias e Perspectivas. Fortaleza: Edições UFC, 2013, v. 1, p. 23-46.
- GUSMÃO, N. M. M.. **A Lei 10 639/2003 e a formação docente: desafios e conquistas**. In: JESUS, R. F.; ARAUJO, M. S.; CUNHA Jr. H.. (Org.). Dez Anos da Lei 10.639/03. Memórias e perspectivas. Fortaleza/CE: Edições UFC, 2013, v. 1, p. 47-61.
- GUSMÃO, N. M. M.. Antropologia e Educação: história e trajetos / Faculdade de Educação - Unicamp. In: GROSSI, Mirian Pillar; TASSINARI, Antonella; RIAL, Carmen. (Org.). **Ensino de Antropologia no Brasil: formação, práticas disciplinares e além-fronteiras**. Florianópolis / SC: Nova Letra / ABA, 2006, v. , p. 299-331.
- MOITA LOPES, Luiz Paulo da. **Identities fragmentadas: A construção discursiva de raça, gênero e sexualidade em sala de aula**. Edição. Campinas, SP: Mercado de letras, 2002. 232p. p.
- MUNANGA, K.. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: Identidade Nacional versus Identidade Negra**. Petrópolis: Vozes, 1999. 140p .

OLIVEIRA, Ariene Gomes De; LAGE, Allene De Carvalho. Educação e diversidade religiosa: onde está o conhecimento sobre a tradição religiosa africana na vivência da lei 10.639/03?. **Horizontes**, [S.L.], v. 34, n. 1, p. 45-54, jan./jul. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.24933/horizontes.v34i1.339>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e Identidade Nacional**. 5 ed. São Paulo: BRASILIENSE, 1994.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento**. Princeton University Press, 1994.

POR UMA EPISTEMOLOGIA PLURAL LATINO-AMERICANA: DECOLONIALIDADE E RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS NA MODERNIDADE



ROBERTO ALBUQUERQUE SALSA

Universidade Federal de Alagoas

HEMILE DANTAS COELHO ROSÁRIO

Universidade Federal de Alagoas

SAULO LUDERS FERNANDES

Universidade Federal de Alagoas

RESUMO: Diante do cenário sócio-político moderno e sob o avanço de setores conservadores, torna-se necessário uma análise do racismo e seus desdobramentos. Este trabalho discorre sobre questões étnico-raciais e sobre a expressão do racismo no Brasil. Com base em leituras decoloniais, buscou-se compreender a formação da modernidade como parte do colonialismo e sua extensão na contemporaneidade, a partir da lógica da colonialidade, como parte de uma racionalidade que institui formas de organização do poder, do saber e do ser, tendo nas relações étnico-raciais, o cerne para hierarquização de povos, grupos e populações. Assim, para o entendimento da modernidade, cabe compreender como sua emergência está alinhada ao conceito de raça, não como uma categoria biológica de herança genética, mas enquanto categoria social que produz formas de orientação e regimento do poder sobre os corpos e vidas de sujeitos e populações. Assim, a categoria raça torna-se elemento nodal para análise da modernidade enquanto efeito conjunto e retroalimentado pelo colonialismo e os efeitos da colonialidade, que permite a consolidação de lógicas de exploração e dominação na contemporaneidade. Decolonizar apresenta-se como alternativa para se pensar outros horizontes e projetos possíveis de existência, frente à amálgama da modernidade/colonialidade que impede

estes outros planos que, mesmo antes do período colonial, existem e resistem no Brasil. A decolonialidade buscar fazer com que estes projetos de libertação emergjam e sejam reconhecidos como possibilidade de transformação social. Por meio das leituras propostas, compreende-se que um dos passos na luta antirracista, além de promover debates sobre questões étnico-raciais nos espaços públicos, deve buscar a ruptura com os paradigmas estruturais que instituem um padrão dominante branco e eurocêntrico.

PALAVRAS-CHAVE: Colonialidade do poder. Raça. Racismo.

ABSTRACT: In light of the current socio-political situation in Brazil, combined with the rise of the right wing, an analysis of racism and its consequences is necessary. This dissertation expounds upon ethno-racial issues and racism in contemporary Brazil. Based on decolonial readings, this dissertation seeks to understand the formation of modernity as part of colonialism and its extension in contemporary times in the logic of coloniality as part of a rationality that institutes forms of organization of power, knowledge and being, taking into ethno-racial relations, the core for the hierarchy of peoples, groups and populations. Thus, for the understanding of modernity, it is necessary to understand how its emergence is aligned with the concept of race, not as a biological category of genetic heritage, but as a social category that produces forms of guidance and regulation of power over the bodies and lives of individuals and populations. The race category becomes a nodal element for the analysis of modernity in Brazil as a joint effect and fed back by colonialism and the effects of coloniality, which allows the consolidation of logics of exploration and domination in contemporary times. Decolo-

nizing presents itself as an alternative to reflect upon other possible horizons and projects of existence, in the face of the amalgam of modernity/coloniality that prevents these other plans which even before the colonial period, existed and resisted in Brazil. Decoloniality seeks to make these liberation projects emerge and be recognized as a possibility for social transformation. Through the proposed readings, it is understood that one of the steps in the anti-racist struggle, in addition to promoting debates on ethno-racial issues in public spaces, one must seek to break with the structural paradigms that institute a dominant white and eurocentric pattern.

KEYWORDS: Coloniality of power. Race. Racism.

1 INTRODUÇÃO

Para realizar uma análise sobre os efeitos da modernidade/colonialidade, é imprescindível trabalhar com categorias de etnia e raça. Neste artigo, será feito um levantamento acerca do entendimento de como a modernidade perpetua, ao mesmo tempo que forja as relações intersubjetivas, através da naturalização de uma concepção de raça, introduzida e oriunda de um projeto de colonização.

Assim, no Brasil e América-latina coloniais e pós-coloniais, foram delimitadas e institucionalizadas, práticas e relações de poder sustentadas por uma lógica de dominação racialmente hierarquizada. Para a compreensão destas relações, destaca-se as contribuições de Aníbal Quijano (2000), por entender a colonização como um acontecimento que separou momentos distintos, constituintes de significâncias sobre raça e etnia. Ou seja, a produção da subjetividade – racialmente marcada – na modernidade, está permeada pelas esferas e relações político-sociais. Todavia, é constituída, também, como produto de um imaginário difundido após a colonização.

Uma lógica colonialista foi estabelecida à nível global, sobre contextos locais, impulsionada por culturas advindas da Europa, carregando características de um projeto de exploração (conservadorismo, violência, latifúndio, estupro etc.) etnocêntrico. Projeto que foi, inclusive, promotor de genocídios de culturas e etnias.

No entanto, vale compreender que este processo colonialista se expressa de forma específica em cada território e continente, como é o caso do contexto latino-americano e brasileiro, que revela suas particularidades. O regime escravocrata brasileiro, ao qual os negros africanos foram submetidos, produziu estruturas políticas, sociais e econômicas que erigiram formas estruturais de relações de dominação no Brasil, que perduram até hoje como lógicas basilares para ordenação dos modos de explorar, invisibilizar e hierarquizar as relações sociais, políticas e econômicas.

2 COLONIALIDADE: CLASSIFICAÇÃO SOCIAL E RAÇA

Para adentrar na discussão sobre raça e etnia, vale recorrer ao percurso no qual essas noções foram constituídas. Para Aníbal Quijano (2000), a raça atua como classificação social nodal na produção das relações sociais na modernidade, que, em territórios latino-americanos, foi caracterizada como

colonialidade. A colonialidade advém de um processo que está em curso há pelo menos quinhentos anos, sendo vinculada ao movimento de dominação e exploração, que estabelece um padrão mundial de poder capitalista, que desempenha e prolifera pelo mundo estruturas hierárquicas e políticas branco-eurocêntricas (QUIJANO, 2005).

A ideia de raça vem sendo introduzida por meio do movimento moderno da colonização eurocêntrica, que necessita de uma classificação social e institui relações político-econômicas para os povos latino-americanos, por meio de processos de diferenciação hierárquica, justificando as práticas de exploração exercidas. Consolida-se, neste processo, a dualidade entre colonizadores e colonizados, europeus e não-europeus, na distinção, e, ao mesmo tempo, na aglutinação de diferentes categorias, como: negros, pretos, índios, mulatos. Com a lógica de superioridade racial, naturalizada em justificativas biológicas para exploração, distinção e invisibilidade destes povos, este processo de classificação social, fruto da colonialidade, foi capaz de compor um modelo subjetivo moderno de ser e existir, que tem, como critérios, o modo de viver eurocêntrico.

No decurso da evolução dessas características do poder actual foram-se configurando novas identidades societais da colonialidade – índios, negros, azeitonados, amarelos, brancos, mestiços – e as geoculturais do colonialismo, como América, África, Extremo Oriente, Próximo Oriente (as suas últimas, mais tarde, Ásia), Ocidente ou Europa (Europa Ocidental, depois). E as relações intersubjectivas correspondentes, nas quais se foram fundindo as experiências do colonialismo e da colonialidade com as necessidades do capitalismo, foram-se configurando como um novo universo de relações intersubjectivas de dominação sob hegemonia eurocentrada. Esse específico universo é o que será depois denominado como a modernidade. (QUIJANO, 2000, p. 74)

Assim, segundo Quijano (2000), o colonialismo se apresenta como a outra face da moeda na qual está inserida a modernidade, e se oculta por meio de discursos que negam os processos coloniais, ditos como atrasados e apresentam seu oposto moderno como o único caminho possível para atingir um projeto de sociedade amparado no paradigma do progresso. Portanto, não há como pensar a emergência da modernidade, seu modelo de acumulação de capital, de ordenação da vida e do trabalho, sem compreender sua fundação que é a hierarquia étnico-racial, responsável pela estratificação que perpassa as produções estruturais e as relações cotidianas da vida colonial/moderna.

3 RAÇA, ETNIA E RACISMO NO BRASIL

De acordo com Pena e Birchall (2006), o conceito de raça já foi destituído enquanto categoria genética humana nas ciências biológicas. Então, há de se questionar: em que base o conceito de raça e as expressões do racismo se legitimam no Brasil? Segundo Guimarães (1999), a raça se tornou, historicamente, uma realidade social que perpassa nossas relações cotidianas e produções estruturais da sociedade brasileira. Apesar de sua desqualificação biológica, tal categoria é construída socialmente e se propaga nos discursos, possuindo profundos sobre subjetividades individuais e coletivas.

De acordo com Guimarães (1999), o movimento analítico sobre relações raciais, foi capaz de abrir espaços para formular conclusões de estruturas racialmente marcadas e generalistas, na

modernidade. Porém, as hierarquias raciais geopoliticamente localizadas, resultam da desigualdade de poder que se apresenta como obstáculo para o acesso a direitos e exercício da cidadania, sendo necessário investigar e dar ênfase às particularidades que efetivam um processo de discriminação e preconceitos naturalizantes em cada território. Como afirma o autor: “[...] as teorias e critérios empregados para distinguir os grupos não são sempre os mesmos, nem têm, todos, os mesmos fundamentos e as mesmas consequências.” (GUIMARÃES, 1999, p. 29).

Rex (1983) justifica o conceito de raça empregado pela sociologia como uma problemática social, ao enunciar duas condições que fundamentam a hierarquia social racializada: na primeira, trata-se de uma desigualdade estruturante entre grupos em um mesmo Estado; já a segunda, abarca o estabelecimento de uma teoria ou ideologia que sustente e justifique as desigualdades entre grupos raciais distintos.

A raça, do latim *ratio*, era designada para classificação de espécies na zoologia. No latim medieval, a raça passou a significar uma linhagem, descendência entre grupos humanos. Tal apropriação de elementos como “raça pura” da Zoologia e Botânica, aparece como oportunidade de legitimar um processo de dominação e de desigualdade social entre grupos inseridos em uma lógica econômico-política estruturalmente desigual e excludente, como no capitalismo (MUNANGA, 2003).

Para Munanga (2003), é necessário, na realidade brasileira, diferenciar a noção de etnia e raça. De acordo com o autor, para além dos aspectos performativos que caracterizam a construção racial, a etnia está caracterizada pela identificação sócio-cultural de um grupo, envolvido em suas crenças, ancestralidades, língua, religião, cosmovisões e território em comum. O autor destaca que as classificações e diferenciações são habilidades que fazem parte das capacidades cognitivas de operacionalizar o pensamento do ser humano, e, chega a enfatizar a importância da classificação, utilizando como exemplo a atividade de catalogação dos livros de uma biblioteca. Porém, os rumos das classificações raciais se apresentaram para sustentar e alimentar uma hierarquia social que institucionaliza formas de opressão como o racismo, ao naturaliza suas expressões de violência racial no cotidiano.

O primeiro passo para enfrentar o problema étnico-racial no Brasil, é compreender que o racismo é uma construção estrutural histórica, que teve como base a exploração e dominação na consolidação de um padrão de poder capitalista nas colônias. A violenta escravidão colonial brasileira só foi possível em detrimento da necessidade da ampliação do mercado e da acumulação primitiva do capital nas metrópoles, tendo como resultado a escravização e tentativas de subjugação de grupos racialmente hierarquizados. Tal racionalidade se estende ao Brasil pós-escravocrata, através da crença difundida pela elite colonial de que o branqueamento da população é uma alternativa capaz de acabar com os problemas enfrentados pelo Brasil. Essa ideologia que pressupõe uma superioridade racial branca se diz capaz de converter o país, até então ‘atrasado’, na ordem moderna capitalista.

Dessa forma, o Brasil do século XX teve como aparato institucional as compreensões naturalizantes e eugênicas voltadas ao ‘aprimoramento genérico’, buscando-se a solução de problemas sociais enfrentados na ordem moderna. A partir disso, o racismo passa a ser institucionalizado por um discurso cientificista que objetiva esterilizar as assimetrias e desigualdades estruturais da sociedade

brasileira, na tentativa de sobrepor, nos próximos cem anos, os problemas vividos pelos quatrocentos anos de escravização. Diferentemente dos EUA, que apresentou com uma forma de segregação muito mais evidente, garantida por leis como a *one drop role* (lei que surgiu no final do século XIX, se perdeu até 1968), que discriminava qualquer americano que tivesse algum grau de ancestralidade não-europeu. No Brasil, não houve essa espécie de *apartheid*.

Nesse sentido, surge uma contraditória ideia de paraíso racial no Brasil, ou a falaciosa Democracia Racial, definida como a pretensa harmonia existente entre diferentes raças. A ‘celebração’ da diversidade racial e da miscigenação brasileira, mascara os diferentes aparatos de discriminação raciais presentes do país, atuando com dispositivos de violência mais sofisticados, de modo a escamotear as relações assimétricas e as categorizações raciais hierárquicas presentes no país. Acontece que o racismo no Brasil se apresentou em um grau diferente, não garantido por leis, mas naturalizado e atuando de forma complexa, por meio de ações cotidianas, através dos discursos e comportamentos instituídos pela branquitude.

4 COLONIALIDADE E A PRODUÇÃO DE SUBJETIVIDADES RACIALIZADAS: O RACISMO ESTRUTURAL

Embora a constituição de sujeitos latino-americanos seja diversa, a depender das inúmeras peculiaridades, existe um elemento que os forja enquanto sujeitos colonizados. Tal elemento pode dizer muito sobre a produção de componentes subjetivos, políticos e coletivos que norteiam modos de ser e existir no mundo. O resultado dessa constituição é a produção de variadas contradições, conflitos e violências de um povo que se forma na relação entre colonizador e colonizado (GONÇALVES, 2019).

Estas contradições se expressam na formação do sujeito latino-americano, que passa a conter duas faces: de colonizadores e de colonizados. Faces estas que se produzem em relações raciais hierárquicas, que, constantemente, buscam negar a face colonizada em detrimento da colonizadora. Tal negação se estende aos campos dos saberes, das relações políticas, identitárias, culturais etc. Esse elemento dual e contraditório convive conosco, nas mais diversas expressões cotidianas e subjetivas (GONÇALVES, 2019).

A colonialidade foi a base formadora para a consolidação da modernidade, o que deixou marcas significativas na sociedade moderna. A constituição estrutural de uma sociedade capitalista, desde a colonialidade, dividida entre europeus e não-europeus só foi possível em função da categoria racial, imposta ao mundo colonizado com seus sentidos ideológicos.

Segundo Quijano (2014), para gerir um processo de dominação colonial, foram impostas relações de poder, sustentadas pela articulação entre novas relações de trabalho/exploração; de escravidão à pequena produção mercantil; de relações assimétricas de saber que invisibilizam outros conhecimentos, de indígenas e população negra, no território latino-americano. Relações de poder

sustentadas na hierarquização do ser, sendo o branco europeu, considerado como parâmetro de humanidade, frente à ideologia da animalização de negros e indígenas.

Para compreender as relações étnico-raciais na modernidade e sua dimensão intersubjetiva, através das elaborações discursiva e da produção de sentido/significados, é necessário levar em conta o processo de emergência de novas categorias raciais. No projeto colonial, coube distinguir raças e etnias, em função da naturalização e legitimação da consolidação de estruturas de dominação e exploração.

No primeiro momento, as novas categorias raciais são classificadas pelo sentido falacioso de superioridade biológica entre europeus e não-europeus. No segundo momento, aborda-se a ideia de que tais superioridades/inferioridades biológicas entre etnias, irão medir as diferenças culturais, e, portanto, irão responder e naturalizar as desigualdades dos não-europeus. Trata-se de um conjunto de ideias eurocentralizadas, que aparecem para dar força ao poder colonial e à configuração do racismo estrutural, presente nos pilares de formação e sustentação da modernidade e da institucionalização de sua violência nos territórios latino-americanos.

A colonialidade tem implicado, não só na emergência da ideia de raça e etnia, mas na consolidação e manutenção de um racismo estrutural. O racismo estrutural vai além das diversas formas de discriminação diretas, e se apresenta como uma estrutura-base de formação da sociedade moderna que se espalha em suas instituições e sobre relações cotidianas. A formalização do racismo, constituiu um caráter de normalidade racial branca, na qual outros grupos devem se subsumir. Atua enquanto uma dimensão formadora das relações de exploração do capitalismo colonial, como modelo necessário para o funcionamento deste sistema político-econômico, que se desdobra nas relações intersubjetivas do cotidiano das organizações e instituições sociais (ALMEIDA, 2018).

Assim, pode-se afirmar que o racismo estrutural implica na produção de subjetividades racializadas, que enquadram os modos de ser e existir de sujeitos e coletivos à uma pretensa supremacia branca. Nessa direção, é preciso compreender quais as consequências da fundação destas subjetividades racializadas na saúde mental dos povos latinos.

Para auxiliar na compreensão destes processos, chamamos ao diálogo autores da psicologia latino-americana, que buscaram, em seu percurso acadêmico-militante, repensar a produção do conhecimento científico através de um viés descolonizador. Martín-Baró é um intelectual indispensável nesse percurso, na medida em que introduz questionamentos sobre a constituição dos saberes científicos hegemônicos advindos da Europa, que não atenderam as demandas políticas e históricas dos povos latino-americanos. Ao questionar as bases da psicologia moderna/colonial, Martín-Baró (2009), constrói uma psicologia para a América Latina, uma ciência capaz de ampliar suas demandas e contextualizar os sujeitos territorialmente, por meio do compromisso com a transformação social. Para isso, segundo ele, a Psicologia deve passar por um processo de libertação.

Devemos libertar a Psicologia daqueles lastros teóricos e técnicos que a marginalizam dos justos anseios das maiorias populares; devemos libertar a nós, psicólogos latino-americanos, de todas aquelas travas que nos impedem de colocar-nos a serviço dos povos latino-americanos, de todas aquelas travas que nos impedem de colocar-nos a serviço dos povos

Com a proposta de produção de uma psicologia libertária para América latina, Martín-Baró (2017) expande a noção de saúde mental e rompe com o paradigma de uma saúde mental voltada exclusivamente em aspectos psicopatológicos, orgânicos, e que ilustram um sujeito abstrato, deslocado de sua realidade. Ele reconhece as disposições orgânicas, entretanto, atenta para a necessidade de considerar que a saúde mental está envolvida por aspectos políticos, sociais, culturais formadores bases para vida societal na latino-américa, como a categoria étnico racial.

Diante da América Latina, território configurado por povos subalternizados cotidianamente e expostos a situações limites, Martín-Baró (2017) descreve que as situações de extrema pobreza são vivenciadas como experiências de guerra. Ele identifica três elementos cruciais para caracterizar este cenário de guerra, que marca a formação subjetiva dos povos latino-americanos:

Acima de tudo, a violência. É o dado mais imediato, o mais doloroso e, por isso mesmo, o mais sujeito à ideologização racionalizadora. A guerra significa um confronto de interesses sociais que recorrem às armas como recurso para diminuir suas diferenças. [...] Em segundo lugar, a guerra supõe uma polarização social, isto é, o deslocamento dos grupos para extremos opostos. Assim, é produzida uma fissura crítica nos marcos de convivência, que resulta em uma diferenciação radical entre “eles” e “nós”, segundo a qual “eles” são sempre e de antemão “maus”, enquanto nós somos “bons”. [...] A terceira característica da guerra é a mentira. A mentira vai desde a corrupção das instituições até o engano intencional no discurso público[...] (MARTÍN-BARÓ, 2017, p. 257- 258)

Nesse sentido, identificamos um povo latino-americano que vivencia, não só historicamente, mas, cotidianamente, um cenário de guerra, que pode ser vislumbrado por meio de polarizações marcadas por categorias sociais como raça-etnia, classe, gênero e sexualidade. Estas polarizações delineiam os modos como que a guerra ganha força à medida que há avanços de setores conservadores, assim como suas ideias racistas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escravização colonial consolidou uma sociedade hierarquicamente racializada, que se desdobra sobre as relações intersubjetivas cotidianas vivenciadas pela população negra, efeito do preconceito e da discriminação racial. Tal hierarquia racial opera como uma racionalidade fundamental para a consolidação da exploração capitalista no Brasil, que se expressa por uma desigualdade racialmente marcada em nosso país.

A colonização produziu efeitos devastadores para a população negra e os efeitos do colonialismo se expressam, também, na academia, com modelos teóricos estrangeiristas, que não se aproximam das necessidades históricas da população negra, além de manter lógicas excludentes na inserção e permanência da população negra nas universidades. Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2015, apenas 12,8% dos estudantes em instituições de nível superior,

entre 18 e os 24 anos de idade, são negros. Em um país que, ainda segundo o IBGE, 53,6% da população é negra (VIEIRA, 2017).

Historicamente, a subjetividade do não-branco foi desconsiderada. Entretanto, apesar da escravização ter sido capaz de violentar culturas e etnias, o movimento negro, assim como o indígena, respondeu com resistência, por meio da organização territorial, da arte, dança, música e espiritualidade, fortalecendo a luta negra, e reiterando culturas e identidades.

Os laços coloniais brasileiros são estruturantes e estão, continuamente, sendo reificados em relações intersubjetivas hierarquicamente racializadas em nosso pensar e agir. É necessário, portanto, descolonizar conhecimentos e práticas cotidianas, traçando um movimento a contrapelo ao que foi imposto pelo colonialismo. Importante que seja compreendido a responsabilidade do branco e do embranquecimento, enquanto promotores de efeitos violentos estruturais sobre os povos negros no Brasil. Segundo Krenak (2019), é imprescindível favorecer, nos espaços acadêmicos, discussões sobre relações étnico-raciais, e, mais que isso, afirmar o protagonismo dos povos tradicionais e a relevância do conhecimento quilombola, feminista, indígena, caiçara, camponês e tantos outros, que afirmam a existência de diferentes saberes e modos de vida.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. L. **O que é racismo estrutural**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

GONÇALVES, B. S. **Nos caminhos da dupla consciência: América Latina, psicologia e descolonização** / Bruno Simões Gonçalves; ilustrações Beatriz Carvalho. – São Paulo, SP: Ed. do Autor. 2019.

GUIMARÃES, A. S. A. **Racismo e Antirracismo no Brasil**. 34. Ed. São Paulo: Fundação de apoio à Universidade de São Paulo, 1999.

KRENAK, A. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MARTÍN-BARÓ, I. Guerra e saúde mental. In: LACERDA, F. (org.). **Crítica e libertação na psicologia: estudos psicossociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

MARTÍN-BARÓ, I. **Desafios e perspectivas da psicologia latino-americana em Psicologia Social para a América Latina: o resgate da Psicologia da Libertação**. Campinas: Editora Alínea, 2009.

MUNANGA, K. **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. In Seminário Nacional Relações Raciais e Educação - Penesb. Rio de Janeiro, 2003.

PENA, S. D. J.; BIRCHAL, T. S. **A inexistência biológica versus a existência social de raças humanas: pode a ciência instruir o etos social?** Revista USP, São Paulo, p. 10-21, dezembro/fevereiro, 2006.

QUIJANO, A. Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, E. (org.). **La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 201-246, 2000.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

QUIJANO, A. “Raza”, “etnia” y “nación” en Mariátegui. In: QUIJANO, A. **Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder**. Buenos Aires: CLACSO, 2014.

REX, J. **Race Relations in Sociological Theories**. Londres: Routledge & Ken Paul, 1983.

VIEIRA, I. **Percentual de negros em universidades dobra, mas é inferior ao de brancos**. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 02 de dez. de 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-12/percentual-de-negros-em-universidades-dobra-mas-e-inferior-ao-de-brancos>. Acesso em: 13 de mar. de 2020.

ESTADO E CAPITAL NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: A QUESTÃO DO DIREITO À CIDADE NOS CENTROS URBANOS ANTIGOS DO BRASIL



**CÉSAR ROBERTO CASTRO CHAVES
EVERTON**

Doutorando em Políticas Públicas na UFMA
Professor do Curso de Turismo da UFMA
(Campus São Bernardo)

RESUMO: Análise da relação Estado e Capital na produção do espaço urbano e a questão do direito à cidade nos centros urbanos antigos do Brasil. O presente artigo tem como objetivo discutir o direito à cidade em meio aos processos de luta de classes exacerbado pela gestão empresarial das cidades, que visa transformar os centros antigos das cidades brasileiras em grifes competitivas no mercado global de cidades. As políticas urbanas são entendidas como processos contraditórios de intervenção estatal sobre a cidade, pois na medida em que visam amenizar os efeitos negativos da segregação dos equipamentos urbanos, acabam exacerbando-a. O quadro analisado é de tentativas de valorização econômica do espaço urbano por meio de processos de gentrificação, que consistem em estratégias de espoliação urbana que determinam a apropriação do espaço urbano por parte dos capitais interessados no urbano em detrimento do valor de uso das camadas populares, que do centro não raro são expulsas.

Palavras-chave: Estado. Capital. Espaço Urbano. Direito à cidade. Centro Urbano Antigo.

ABSTRACT: Analysis of the relationship between State and Capital in the production of urban space and the issue of the right to the city in the Brazilian ancient urban. This paper aims to discuss the right to the city in relation to the classes struggle processes exacerbated by the city business management, which aims to transform the old downtowns of Brazilian cities in competitive brands at global market. Urban policies are comprehended as contradictory processes of state intervention over the city, in order to assuage the negative effects of the segregation of urban equipment that exacerbating it. The analyzed framework is about economic valorization in the urban space through gentrification processes that consist in strategies of urban exploitation that determine the appropriation of the urban space by the interested capitals in detriment of the value of use of the popular mass who is usually banned.

Keywords: State. Capital. Urban space. Right to the city. Old Urban Downtown.

1 INTRODUÇÃO

É consenso entre os estudiosos do fenômeno urbano que as cidades precedem o capitalismo, bem como que o capitalismo molda o ambiente urbano às suas necessidades visando permanentemente a obtenção de lucros e acumulação de capital. Dessa maneira, é fato que o processo de urbanização que as cidades modernas

vem passando acompanhou os diferentes estágios do sistema capitalista. Essas transformações têm ocorrido desde a fase colonial do capitalismo, passando pela industrial, até o momento atual, marcado pela financeirização em escala global, tanto nos países centrais quanto nos periféricos.

Os centros antigos das cidades são marcados por intensos processos de luta de classes entre sujeitos que nela veem a oportunidade de obtenção de lucro (valor de troca), em detrimento de investimentos na reprodução do trabalho, como saúde, educação, moradia, transporte, saneamento básico, esporte, lazer e cultura para aqueles que vêm nos centros deteriorados a única forma de experimentar o valor de uso da cidade.

As políticas urbanas consistem em processos contraditórios de intervenção estatal sobre a cidade. São uma forma de resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas. Na medida em que se propõem a atenuar os efeitos negativos da segregação dos equipamentos urbanos, acabam exacerbando-a (LOJKINE, 1981).

A gestão empresarial da cidade, nova tendência do planejamento urbano, é fruto dos processos de desaceleração econômica que começaram a fragilizar o Estado de Bem-Estar Social vivido pelos países centrais da economia capitalista durante as três décadas de desenvolvimento e pleno emprego que se seguiram à segunda guerra mundial, o que culminou com a ascensão dos ideais neoliberais a partir dos governos Reagan nos EUA e Thatcher na Inglaterra no início da década de 1970.

Um dos resultados dessa contra-ofensiva do capital, no plano urbano, foi o processo de volta à cidade, ou seja, de retomada dos centros antigos, antes abandonados pela lógica urbanística de expansão e fragmentação contínua das cidades.

A desorganização da sociedade fordista fez emergir o paradigma empresarial de cidade. A partir da visão do planejamento estratégico, cultura e economia passaram a correr uma na direção da outra. Esse cenário fez com que as cidades passassem a criar planos estratégicos para torná-las competitivas no mercado global de cidades. As cidades brasileiras, ao se lançarem neste competitivo mercado de coisificação das cidades, passaram a empreender projetos de revitalização urbana de seus centros antigos como forma a transformá-los em produtos, sobretudo turísticos.

Em virtude dos processos simbióticos entre Estado e Capital na gestão do espaço urbano, surgem resistências na forma de lutas pelo direito à cidade nos centros antigos no mundo e no Brasil. No que tange a especificidade brasileira, diversas têm sido as tentativas de valorização econômica do espaço urbano por meio de processos de gentrificação, que consistem em estratégias de espoliação urbana que determinam a apropriação do espaço urbano para o consumo da cultura em detrimento do valor de uso das camadas populares, que do centro não raro são expulsas.

2 O PAPEL DO ESTADO NA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA

Em meio aos processos de desenvolvimento do capitalismo, a urbanização sempre desempenhou papel fundamental. A cidade capitalista, desde o início da revolução industrial inglesa, é caracterizada

tanto pela crescente “concentração dos ‘meios de consumo coletivos’ que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais”, quanto por um “modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de produção (do capital e da forma de trabalho) que vai se tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico” (LOJKINE, 1981, p. 124).

Os fenômenos urbanos não podem ser vistos de forma apartada das leis que regem a acumulação capitalista. Apesar de apresentarem uma aparente autonomia, são caracterizados por processos de dominação e exploração típicos da sociedade capitalista, pertencem à divisão do trabalho na sociedade. Na sociedade capitalista o processo de urbanização é um produto necessário para o desenvolvimento do próprio sistema capitalista na medida em que é necessária uma certa densidade populacional com vistas a aumentar o produto do trabalho.

A urbanização capitalista, desde o advento da revolução industrial inglesa, concentra os trabalhadores em bairros com condições extremamente desumanas. Os bairros operários das cidades recém industrializadas da Europa eram verdadeiros criadouros de diversas doenças contagiosas. A burguesia sequer imaginava que poderia sofrer consequências em termos de contaminação (varíola, febre tifóide e outras doenças contagiosas), quando desses redutos empobrecidos os agentes causadores das enfermidades conseguiam ultrapassar. Essa problemática fez surgir uma preocupação burguesa (filantrópica) com a saúde de seus trabalhadores, tão logo essa relação foi cientificamente comprovada.

Engels (2015, p. 71), ao discutir as contradições da urbanização capitalista na obra *Sobre a questão da moradia*¹, afirmou que a ausência de moradia se tratava de um “produto necessário da forma burguesa de sociedade; que sem a escassez da moradia não há como subsistir uma sociedade na qual a grande massa trabalhadora depende exclusivamente do salário e, portanto, da soma de mantimentos necessários para garantir sua existência e reprodução”. A escassez da moradia, enquanto produto desse tipo de sociedade, não constitui um acaso. Ela é necessária, só podendo ser superada “quando a ordem social da qual ela se origina for revolucionada desde a base”.

Lefebvre (2016), ao discutir o direito à cidade, avança na construção do pensamento crítico sobre a cidade e analisa a lógica do urbanismo segregacionista e fragmentador da sociedade capitalista. Urbanismo esse que, no contexto do fordismo, expandiu a cidade de tal forma que criou periferias ricas e periferias pobres, deixando vazios urbanos para trás. Mas que, com o advento do padrão de acumulação flexível, neoliberal, passou a empreender o planejamento estratégico de cidades. Inaugurou-se, a partir de então, a concepção de cidade como negócio, responsável por empreender um processo feroz de reconquista dos centros urbanos antigos, antes esvaziados pelo lógica da expansão do espaço urbano.

É, portanto, nítida a relação entre a urbanização e acumulação capitalista, independente do contexto histórico a ser analisado. A urbanização capitalista é profundamente determinada pela divisão social do trabalho. Cria “dois fenômenos espaciais contraditórios: de um lado, “o subdesenvolvimento

1 Em outra célebre obra, *A Situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, Engels (2008, p. 64) afirmou que “O grande estabelecimento industrial demanda muitos operários, que trabalham em conjunto numa mesma edificação; eles devem morar próximo e juntos - e, por isso, onde surge uma fábrica de médio porte, logo se ergue uma vila. Os operários têm necessidades cuja satisfação depende de outras pessoas, que acorrem à vila: artesãos, alfaiates, sapateiros, padeiros, pedreiros e marceneiros. [...] Assim, da vila nasce uma pequena cidade e da pequena, uma grande cidade”.

crescente das regiões menos equipadas em infraestruturas urbanas; e, de outro, “o congestionamento urbano, a gigantesca aglomeração de ‘megalópoles’ onde são concentrados os mais variados e densos meios de comunicação e de consumo coletivos” (LOJKINE, 1981, p. 163).

As formas urbanas derivadas da acumulação capitalista promovem verdadeiros processos de segregação social no espaço urbano. São eles: a) a que ocorre “entre o centro, onde o preço é mais alto, e a periferia; b) outra que ocorre entre a crescente segregação “entre zonas e moradias reservadas às camadas mais privilegiadas e as zonas de moradia popular”; e c) a que gera “um esfacelamento generalizado das ‘funções urbanas’, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas”, o chamado zoneamento urbano (LOJKINE, 1981, P. 167).

Por ser um lugar de fundamental importância para a reprodução da força de trabalho, a cidade é moldada por diversas forças econômicas que buscam nela a obtenção de lucro das mais variadas formas, que por sua vez vão se contrapor aos trabalhadores que dela buscam o valor de uso do espaço urbano. Os diversos capitais que disputam a cidade, se articulam com setores do Estado para interferir de forma determinante na produção do espaço urbano, restando para a classe trabalhadora se organizar para lutar por equipamentos indispensáveis a sua sobrevivência.

Os capitais que interferem na produção e apropriação do urbano veem a cidade como uma grande mercadoria. São eles: a) o capital de incorporação imobiliária; b) o capital de construção de edificações; c) o capital de construção pesada ou de infraestrutura; e d) o capital financeiro imobiliário. A esses é acrescentado o papel fundamental dos proprietários da terra², que tanto podem constituir obstáculos aos capitais ou a eles podem se associar para a obtenção de lucros com a especulação imobiliária e fundiária (MARICATO, 2015).

A cidade, por ser um lugar de reprodução da força de trabalho, é profundamente marcada por um processo de luta de classes. É notório o conflito básico “entre o valor de troca da cidade mercadoria e o valor de uso da cidade condição necessária de vida para a classe trabalhadora”. O Estado tem papel fundamental na produção do espaço urbano, pois é quem controla o fundo público, e quem, na forma de poder local, “promove a regulamentação e o controle sobre o uso e a ocupação do solo. [...] É, portanto, o principal intermediador da distribuição de lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto), entre outros papéis” (MARICATO, 2015, p. 23).

Nos termos de Maricato (2015), existe uma luta surda pela apropriação dos fundos públicos, por serem de fundamental importância tanto para a reprodução da força de trabalho quanto para a reprodução do capital em meio a disputas pela apropriação da cidade. A relação orgânica entre governos e os capitais interessados em obter lucros com a cidade, promovem verdadeiras bolhas imobiliárias que tomam de assalto a cidade e sequestram sua função social.

A cidade consiste para os interesses do capital um lugar oportuno para rentabilidade do capital financeiro. A moradia, por sua vez, consiste em um novo campo de investimento para o capital

2 Segundo Maricato (2015), a renda fundiária tem papel determinante nos processos de ocupação e de planejamento do espaço urbano. Isso porque a terra, além de consistir em um importante instrumento de produção, serve também para aglomerar e combinar no espaço social os meios de produção e meios de reprodução, ambos indispensáveis para a lógica capitalista.

excedente que circula globalmente, e que tanto afeta os processos de preservação, de expansão e de remodelação das cidades em escala global³.

3 A CIDADE COMO EMPRESA: da planificação ao planeamento estratégico

Na urbanização moderna, de influência taylorista, a cidade era vista como uma empresa privada de padrões rígidos. Os princípios de “racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos estandardizados”, típicos da gestão empresarial, foram fortemente incorporados pelo urbanismo fordista. O planeamento da cidade era fortemente submetido a um plano geral. Não se admitia mais a concepção de que a cidade era fruto de um conjunto desordenado de iniciativas acidentais ou aleatórias. A Carta de Atenas era praticamente uma “transposição quase direta das teses de Taylor ao urbanismo”, conforme Ascher (1995, p. 87 apud VAINER, 2017, p. 85).

O projeto moderno de cidade foi inspirado na unidade de produção e nos princípios da organização da produção. Com o seu processo gradativo de esgotamento, surgiram novas concepções urbanísticas que visavam romper com a lógica moderna, mas acabaram criando vínculos e continuidades com o ciclo anterior ao invés de promover a ruptura pretendida. O modelo empresarial de cidade, enquanto nova concepção urbanística, passou a conceber a cidade como um grande negócio. A cidade, ela própria se torna mercadoria.

Com a crise da modernização urbana fordista, que colapsou no fim da década de 1960, surgiu o planeamento empresarial de cidades. Mesmo num contexto de críticas ao sistema e de lutas pela ampliação dos direitos civis, acreditava-se que se estava a gestar no plano das cidades uma nova geração de urbanistas que iriam romper com o velho modelo urbanístico marcado pela centralização autocrática do Estado, mas na verdade acabou-se ressuscitando a velha ideologia do planeamento, agora empresarial, estratégico (ARANTES, 2017).

Com o advento da concepção urbanística de cidade como negócio e não apenas como lugar de fazer negócios, os centros antigos das cidades passaram a se tornar centros de consumo e lugares de consumo com o objetivo de criar a “cidade-empresa-cultural”, uma verdadeira máquina de consumo capaz de articular economia e cultura com o objetivo de posicionar as cidades de forma competitiva no emergente mercado global de cidades (ARANTES, 2017).

Dos países desenvolvidos aos de industrialização periférica, o planeamento urbano do tipo empresarial se tornou o novo paradigma urbanístico. As cidades passaram a vislumbrar serem geridas como empresas para buscarem a produtividade e a competitividade frente a outras cidades no mercado global de cidades, negando radicalmente a cidade enquanto espaço político (VAINER, 2017).

3 “No final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, teve início uma série de políticas de desmanche dos componentes institucionais básicos que sustentavam o arranjo dos Estados de Bem-Estar Social. Entre as diversas razões para essa crise estão o declínio da lucratividade dos setores fordistas, a intensificação da competição internacional, o agravamento da desindustrialização e do desemprego em massa e a suspensão da política monetária dos sistema de Bretton Woods. O conjunto de políticas adotadas pelos Estados após a crise do desenvolvimentismo fordista recebeu o nome genérico de neoliberalismo” (ROLNIK, 2015, p. 30).

O projeto empresarial de cidade se consolidou enquanto nova utopia urbanística, sobretudo, a partir do badalado caso de Barcelona⁴. Da articulação entre governantes, burocratas e urbanistas criou-se o consenso de que para as cidades se tornarem competitivas deveriam implementar uma visão estratégica “capaz de gerar propostas competitivas aos desafios da globalização” por meio de projetos de revitalização urbana (ARANTES, 2017, p. 13).

A visão empresarial de cidade passou a ser exportada para diversas cidades do mundo. Promoveu um verdadeiro movimento de volta à cidade, aos centros antigos agora chamados de históricos, por meio da mercadorização da cultura. Os processos de revitalização urbana, que surgiram a partir desse contexto, promoveram um casamento perfeito entre cultura e capital, criando o que Arantes (2017) denomina de “culturalismo de mercado”, que fez a cidade se transformar numa grande mercadoria, a “cidade-objeto de luxo” nos termos de Vainer (2017).

A partir da década de 1970, a velha perspectiva funcional de cidade, fortemente marcada pela ideia de planejamento, passou a ceder lugar para a palavra da moda, a revitalização urbana, no processo de fazer a cidade pautado na sua venda. Os valores emergentes do planejamento estratégico de cidades passaram a estabelecer pacotes de desenvolvimento para as cidades e os centros antigos. A cultura teve papel fundamental nesse processo.

As cidades modernas sempre estiveram associadas aos processos de acumulação capitalista. O que há de novo a partir desse novo contexto é que as cidades, elas mesmas, passaram a se constituir mercadorias, grifes disponíveis no mercado global de cidades. A exacerbação do valor de troca em relação ao valor de uso que a cidade tem para seus habitantes fez explodir a luta de classes nos centros antigos das cidades.

Nas promessas de crescimento econômico e de geração de empregos, a empresa se constitui um modelo, inclusive para as cidades da periferia do capitalismo, sob o argumento de responder às pressões competitivas do capital nômade transnacional. Surgiu a partir do contexto o chamado marketing urbano, que enfatiza a necessidade de realização de todo um diagnóstico das características de cada cidade com o objetivo de oferecê-las de forma adequada aos seus potenciais consumidores.

[...] transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis (VAINER, 2017, p. 83, grifo do autor).

Os centros das cidades, antes abandonados pelas elites, passaram a ter papel de fundamental importância para o consumo da cultura. Na forma de “refinamento artístico ostensivo”, são a garantia para os negócios culturais. Nesses espaços, os seus administradores promovem monumentais

4 Cabe ressaltar, no entanto, que o *culturalismo de mercado* não nasceu na Espanha, com o modelo catalão de gestão estratégica da cidade. Ele remete à década de 1960, nos EUA, quando se inaugura uma crescente política de investimentos privados com fundos públicos hoje conhecida por todos por parcerias público-privado. Arantes (2017, p. 23) destaca que a “A famigerada revitalização urbana, iniciada nos Estados Unidos nos anos de 1960, foi iniciada a partir de um contexto de invasão de manifestações por direitos civis, sobretudo em bairros negros, em descontentamento com o urbano, porém no início da década de 1970, toda essa movimentação acabou sendo capturada por forças bem diferentes e empregada para fins bem distintos”. A cidade-empreendimento, a cidade como verdadeira máquina para produzir riquezas, surge de uma coalizão no meio do urbano entre cultura e mercado.

investimentos em construção física e animação cultural necessários para impulsionar o desenvolvimento econômico através dos lugares da cidade (ARANTES, 2017, p. 29).

A gentrificação é estratégica para o sucesso do modelo emergente de planejamento urbano. Na medida em que as intervenções urbanísticas ocorrem, os processos de espoliação determinam a apropriação do tecido urbano em favor da reprodução do capital.

[...] a gentrificação é uma resposta específica da máquina urbana de crescimento a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização e consequente desinvestimento de áreas urbanas significativas, a terceirização crescente das cidades, a precarização da força de trabalho remanescente e sobretudo a presença desestabilizadora de uma underclass fora do mercado (ARANTES, 2017, p. 31).

O receituário da nova planificação urbana, agora estratégica, é preponderantemente empresarial e baseado na gestão cultural. Surgiu com a lógica cultural do capitalismo que emergiu a partir da década de 1970, onde “a cultura tornou-se de tal maneira coextensiva à vida social em geral que o ‘cultural’ e o ‘econômico’ teriam passado um no outro e já significam a mesma coisa” (ARANTES, 2017, p. 40).

4 A UTOPIA DO DIREITO À CIDADE NOS CENTROS URBANOS ANTIGOS DO BRASIL

No contexto das cidades brasileiras, a luta pelo direito à cidade tem sido marcada por um cenário de expulsão dos pobres ocupantes dos centros antigos. A expulsão dos pobres dos centros se dá na medida em que se empreende o projeto de retomada da cidade por parte das elites, por meio das chamadas políticas de revitalização urbana. A partir desse quadro, os centros antigos têm se tornado verdadeiras arenas de disputas por parte diversos grupos da sociedade: os populares, que não aceitam passivamente a sua expulsão; e os ligados ao mercado imobiliário e ao poder público.

A luta de classes na cidade é facilmente percebida a partir de três clivagens: habitação, equipamentos coletivos e meios de transporte. Nas periferias, os bairros dos trabalhadores são auto construídos e marcados pela ausência de equipamentos coletivos como creches, escolas, equipamentos esportivos, sociais, contrastam com os bairros elitizados e super equipados.

No que se refere aos meios de transporte, a eterna crise dos transportes coletivos para classe trabalhadora contrasta com os privilégios do uso do automóvel por parte das camadas de poder aquisitivo elevado (LOJKINE, 1981).

A mais forte segregação social da urbanização capitalista refere-se a localização da habitação, que consiste numa segregação espacial que a cada dia torna-se mais evidente entre guetos de ricos (condomínios de luxo) e os guetos de pobres (favelas) (VAINER, 2017). Os centros urbanos antigos das cidades globais, deixados para trás pela lógica da expansão urbana, são transformados cada vez mais em verdadeiros lugares de consumo de luxo de alto padrão para turistas, sobretudo nos países europeus.

Em todas as cidades do Brasil os mais diversos conjuntos urbanos antigos das cidades passaram por processos de precarização e abandono de áreas centrais. Esses processos têm justificado a formulação e implementação de sucessivos programas de revitalização.

Algumas cidades, como São Paulo, para atrair as classes médias e turistas e afastar os pobres ocupantes do centro, têm utilizado “estratégias de distinção local por meio de investimento na Cultura”. Realizam investimentos milionários: museus, salas de espetáculo, centros artísticos e culturais em edifícios históricos que são renovados a partir da espetacularização do patrimônio. “No entanto, o mercado imobiliário nunca respondeu aos convites dos diversos governos” para investir nessas áreas centrais degradadas, “seja para o mercado diferenciado, seja para habitação social” (MARICATO, 2017, p. 58).

Os centros urbanos antigos das cidades brasileiras são comumente vistos como áreas deterioradas e doentes da cidade, que por isso necessitam ser reabilitados. Porém, é justamente nesses espaços que os pobres, mesmo que informalmente, vivenciam a possibilidade do direito à moradia, pois, não raro, eles são expulsos dela.

Em meio aos processos de preservação e revitalização do patrimônio cultural brasileiro, a pauta do direito à cidade, que inclui o direito à moradia, tem ganhado, em seu contexto atual, cada vez mais força junto aos movimentos sociais. Vários movimentos de resistência têm surgido na busca de não apenas reivindicar, mas de propor estratégias ao modelo hegemônico desigual que opera a gestão do urbano.

As necessidades de moradia das pessoas que não têm acesso ao crédito bancário são legalmente negadas⁵. Resta a essas pessoas se organizarem em torno de movimentos de resistência (ocupações) para empreenderem a luta constante e desigual pelo direito à moradia, em lugares que não interessam ao mercado imobiliário, mesmo que comumente esses movimentos sejam tratados como “questão de polícia” (CERQUEIRA FILHO, 1982).

A utopia de uma cidade para todos, defendida desde a década de 1970 pelos movimentos sociais que lutavam pela Reforma Urbana, entende que a mesma deveria oferecer aos seus habitantes e visitantes, de forma contínua, equitativa e justa, condições dignas de habitação, mobilidade, trabalho, segurança e lazer.

A cidade, no plano dos direitos formais, deve propiciar a criação e o exercício de uma identidade histórica, política e cultural, proporcionando, com isso, a máxima realização das vidas individuais e coletivas. Mas na prática, a sua função social e valor de uso são subtraídos pelos valores de troca. São os interesses do “complexo imobiliário-financeiro” que definem o melhor uso para a terra, ou seja, a rentabilidade máxima para o capital excedente global em detrimento das demandas sociais (SANTORO; ROLNIK, 2017).

5 A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada no mundo. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia, [...] levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social. [...] Na nova economia política centrada na habitação como um meio de acesso à riqueza, a cada transforma-se de bem de uso capital fixo - cujo valor é a expectativa de gerar mais-valor no futuro, o que depende do ritmo do aumento do preço dos imóveis no mercado” (ROLNIK, 2015, p. 32-33).

A questão da moradia nos centros urbanos antigos nacionais nunca constitui uma prioridade para as políticas públicas, nem para segmentos diferenciados de mercado e tão pouco para moradia de interesse social. Os recursos públicos disponibilizados para a reabilitação dos centros históricos brasileiros foram sempre insuficientes e inadequados para viabilizar investimentos em habitação. Isso aconteceu em programas criados pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, pela Caixa Econômica Federal em 2000 e pelo Ministério das Cidades em 2003. Além desses, outros programas foram lançados pelo Governo Federal através do (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), como o Programa Monumenta na década de 1990 e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) das Cidades Históricas na década de 2000. Mas o fato é que, como os anteriores, não conseguiram alcançar os objetivos de estimular o uso habitacional nos centros históricos em todo o Brasil.

Os movimentos da sociedade em defesa da Reforma Urbana resultaram em significativos avanços, ao ponto de deixarem marcas institucionais importantes, como a Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade⁶ e também o Ministério das Cidades, criado em 2003, embora atualmente tenha sido extinto pelo governo de extrema direita que assumiu o comando do país depois de pouco mais de uma década da era Lula-Dilma.

A era Lula-Dilma, apesar de ter representado um período em que houve a retomada dos investimentos públicos em habitação, consistiu num processo contraditório. Ao mesmo tempo em que se retomou o investimento público em habitação, saneamento básico e transporte urbano, houve um “intenso processo de especulação fundiária e imobiliária que promoveu a elevação do preço da terra e dos imóveis, considerada a mais alta do mundo” (MARICATO, 2015, p. 39).

O fato é que os planos das gestões municipais para as áreas centrais das cidades brasileiras nunca deslancharam, pois nunca interessaram ao mercado imobiliário, apesar das áreas centrais constituírem regiões privilegiadas em relação ao resto da cidade. Além de ofertarem uma significativa quantidade de empregos, são pontos de acesso para as outras áreas da cidade. Apesar de serem consideradas deterioradas pelo poder público e pelo mercado imobiliário, constituem “um patrimônio social já amortizado por décadas de investimento público e privado. A disputa irá definir quem vai se apropriar desse ativo urbano e com que finalidade” (MARICATO, 2017, p. 61).

Executivos e legislativos evitam desapropriar imóveis que não cumprem sua função social. Se negam a aplicar leis que deveriam garantir o direito à sua moradia, por ser absoluto, preferindo reconhecer o direito à propriedade, mesmo este sendo relativo à função social, conforme a constituição brasileira vigente. É notório que o modelo de gestão urbana é contrário aos pobres, que estão longe de constituírem minoria em nossa sociedade. Nos termos de Maricato (2015), o modelo de urbanização quer os pobres fora do centro.

6 “A luta pela constituição federal de 1988 e a regulamentação dos seus artigos 182 e 183, que gerou o estatuto da cidade, se inspirou, em parte na possibilidade de utilizar imóveis vazios em centros urbanos antigos para moradia social” (MARICATO, 2015, p. 62).

5 CONCLUSÃO

A luta pelo direito à cidade é marcada por um verdadeiro “terror imobiliário”, pela expulsão dos pobres dos centros antigos das cidades brasileiras (MARICATO, 2015). Os centros antigos das cidades são arenas de disputas por parte diversos grupos da sociedade, pelo mercado imobiliário e prefeituras. Neles, coexistem comerciantes locais, movimento de luta por moradia, moradores de cortiços, ambulantes, moradores de rua, dependentes químicos e outros segmentos populares que não aceitam passivamente a sua expulsão do centro da cidade.

A primazia do Capital em relação ao Estado faz com que este se encarregue de ser o mediador das contradições do capitalismo, elaborando formas de intervenção sobre o espaço urbano, sem, contudo, tocar em questões estruturais que são a origem das questões sociais, como o direito à cidade e o direito à moradia.

A luta de classes, característica dos processos de apropriação do espaço urbano, estabelece um impasse básico entre aqueles que defendem os interesses do capital e aqueles que veem na cidade um lugar de realização de seus direitos, como trabalho, saúde, educação, transporte e moradia.

Assistimos a uma grande “tragédia urbana”, que não se limita às cidades brasileiras. Ela é oriunda do quadro de abandono do Estado provedor que os países desenvolvidos conquistaram. Estado provedor este que na periferia do capitalismo nem chegou a existir. No caso brasileiro, o máximo que se conseguiu foram conquistas formais através das lutas pela redemocratização que culminaram com a constituição de 1988, considerada cidadã por trazer em seu texto direitos fundamentais garantidos a todos os cidadãos, como direito à moradia (MARICATO, 2015).

As políticas urbanas oriundas do planejamento estratégico de cidades promoverem o casamento perfeito entre cultura e capital, responsável por transformar a cidade em uma grande mercadoria, a “cidade-objeto de luxo” nos termos de Vainer (2017).

Os centros das cidades, antes abandonados pelas elites, passaram a ter papel de fundamental importância para o consumo da cultura. A gentrificação passou a ser estratégica para o sucesso do modelo emergente de planejamento urbano. O receituário da nova planificação urbana, agora denominada de estratégica, é preponderantemente empresarial e baseado na gestão cultural.

No contexto das cidades brasileiras, a luta pelo direito à cidade tem sido uma utopia necessária que alimenta movimentos sociais organizados em ocupações que não aceitam passivamente a sua expulsão do centro da cidade. Buscam se apropriar do espaço urbano, abandonado pelas elites, para vivenciarem a possibilidade do direito à moradia e à cidade, pois, não raro, eles são expulsos dela.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gerações urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

ASCHER, François. **Métapolis ou l'avenir des villes**. Paris: Éditions Odile Jacob, 1995.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “Questão Social” no Brasil: crítica ao discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Itapevi, SP: Nebli, 2016.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. Martins Fontes: São Paulo, 1981.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. Expressão popular: São Paulo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Guerra do lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Tese de Livre Docência - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. 2015.

SANTORO, Paula Freire; ROLNIK, Raquel. **Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 407-431, maio/ago 2017.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos;

CONTRIBUIÇÃO DO PPGSS/UFPB NA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO DO SERVIÇO SOCIAL: O ESTADO DA ARTE DAS DISSERTAÇÕES DE MESTRADO SOBRE POLÍTICA SOCIAL



ANGELA KALINE DA SILVA SANTOS¹

LUCICLEIDE CÂNDIDO DOS SANTOS²

BERNADETE DE LOURDES FIGUEIREDO
DE ALMEIDA³

RESUMO: Este artigo trata de uma pesquisa acerca da produção do conhecimento gerada pelas Dissertações de Mestrado vinculadas à área de Política Social, defendidas no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba entre 2010 a 2014. Em termos metodológicos, tipifica-se como uma pesquisa bibliográfica e documental com a utilização do estado da arte para mapeamento analítico das tendências do universo das 53 Dissertações investigadas, com uso de instrumentos e técnicas quanti-qualitativas de coleta e de análise dos dados. A abordagem teórico-metodológica adotada é o materialismo histórico-dialético. Em relação ao debate Serviço Social e a Política Social no Brasil, confirma-se que esse debate se ampliou e aprofundou-se consideravelmente ao longo dos anos de 1980 e 1990, consolidando-se no século XXI. Estabeleceu-se no âmbito da profissão um vasto processo de construção de conhecimentos sobre a Política Social, sendo um dos pilares centrais na produção de Serviço Social, reconhecida pelas agências de fomento à pesquisa e à pós-graduação, como área das Ciências Sociais Aplicadas. Em termos de resultados, destaca-se um total de 72 Dissertações defendidas no período

de 2010 a 2014, com a prevalência da área de Política Social com 74% (53), em comparação à área de Fundamentação Teórico-prática do Serviço Social com 26% (19). Os resultados deste estudo investigativo indicam o crescimento das pesquisas realizadas nas Dissertações do PPGSS que têm como objeto as Políticas Sociais e suas subáreas. Essa constatação demonstra o interesse dos assistentes sociais em entender, analisar e dar respostas concretas as demandas sociais postas, que são solicitadas nos seus espaços de trabalho.

Palavras-chave: Serviço Social. Política Social. Produção de Conhecimento.

ABSTRACT: This article deals with a research about the production of knowledge generated by the Master's Dissertations linked to the Social Policy area, defended in the Postgraduate Program in Social Service of the Federal University of Paraíba between 2010 and 2014. In methodological terms, it is typified as a bibliographical and documentary research using the state of the art for analytical mapping of the trends of the universe of the 53 investigated dissertations, using quantitative and qualitative instruments and techniques of data collection and analysis. The theoretical-methodological approach adopted is historical-dialectical materialism. In relation to the Social Service and Social Policy debate in Brazil, it is confirmed that this debate has broadened and deepened considerably over the 1980s and 1990s, consolidating itself in the 21st century. Within the scope of the profession, a vast process of building

1 Bacharel em Serviço Social. Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: s.social.angela@gmail.com.

2 Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: lucicleide1@gmail.com.

3 Professora Titular do Departamento de Serviço Social em nível de Graduação e da Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. E-mail: blfalmeida@uol.com.br.

knowledge about Social Policy was established, being one of the central pillars in the production of Social Work, recognized by the agencies that promote research and graduate studies, as an area of Applied Social Sciences. In terms of results, a total of 72 Dissertations defended in the period from 2010 to 2014 stand out, with the prevalence of the Social Policy area with 74% (53), compared to the Theoretical-practical Foundation area of Social Service with 26 % (19). The results of this investigative study indicate the growth of research carried out in the Dissertations of the PPGSS that have as object Social Policies and their subareas. This finding demonstrates the interest of social workers in understanding, analyzing and giving concrete answers to the social demands that are requested in their work spaces.

Keywords: Social service. Social Policy. Knowledge Production.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo advém da pesquisa realizada sobre a produção do conhecimento em Política Social a partir da análise das Dissertações de Mestrado, defendidas no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba no período de 2010 a 2014.

Em relação ao debate Serviço Social e a Política Social no Brasil, confirma-se que esse debate se ampliou e aprofundou-se consideravelmente ao longo dos anos de 1980 e 1990, consolidando-se no século XXI. Essa relação guarda estreita ligação político-econômica com a alteração no sistema de proteção social no trato das expressões da “questão social”, com a instauração do Estado Democrático de Direito pela Constituição de 1988, decorrente do processo histórico das mobilizações de segmentos da sociedade civil que defendiam a ampliação e garantia direitos.

Nesse cenário, estabeleceu-se no âmbito da profissão um vasto processo de construção de conhecimentos sobre a Política Social, sendo um dos pilares centrais na produção de Serviço Social, reconhecida pelas agências de fomento à pesquisa e à pós-graduação, como área das Ciências Sociais Aplicadas.

Em termos metodológicos, tipifica-se como uma pesquisa bibliográfica e documental com a utilização do estado da arte para mapeamento analítico das tendências do universo das 53 Dissertações investigadas, com uso de instrumentos e técnicas quanti-qualitativas de coleta e de análise dos dados. A abordagem teórico-metodológica adotada é o materialismo histórico-dialético.

Em torno das 72 Dissertações de Mestrado defendidas entre os anos de 2010 a 2014, no PPGSS/UFPB verificou-se a prevalência significativa da área de Política Social com 74% (53), enquanto a área de Fundamentação Teórico-prática do Serviço Social com 26% (19).

2 DE LULA À DILMA: POLÍTICA SOCIAL DOS GOVERNOS PETISTAS

A entrada do século XXI traz um novo ciclo na política brasileira do ponto de vista sociológico, acompanhando uma tendência de vitórias de governos progressistas na América Latina. Essa tendência

no Brasil é evidenciada com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT), derrotando o candidato José Serra pelo PSDB, apoiado pelo ex-presidente FHC.

Filgueiras e Gonçalves (2007, p.96) ao avaliarem o primeiro mandato do governo Lula (2003 – 2006), asseguram que houve uma continuação do modelo liberal periférico, iniciado em 1990, principalmente pós-lançamento do Plano Real. “A implementação do Plano Real, lançada em 1994, cumpriu papel decisivo no processo de aprofundamento e consolidação do modelo liberal periférico, que veio a assumir sua forma mais acabada no governo Lula a partir de 2003”. Em torno do modelo liberal periférico, esses autores asseveram que,

O modelo é liberal em virtude da natureza das reformas que o estruturaram e o constituíram: abertura e liberalização da economia, privatização de empresas estatais e desregulação do mercado de trabalho. É periférico por ser uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país dependente. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 95).

No campo das Políticas Sociais, os referidos autores afirmam que o governo Lula tem estreita relação com a política econômica neoliberal legada do governo anterior de FHC, nos dois mandatos de 1995-1998 e 1999-2002, marcados pela visão dominante sobre as Políticas Sociais deslocada das causas estruturais da pobreza e desigualdade. Em sentido contrário, a gestão lulista buscou combinar a flexibilização do trabalho com políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza.

Em um contexto de ajuste fiscal permanente, as Políticas Sociais transformaram-se em políticas focalizadas, voltadas para os segmentos mais pobres através da criação de vários programas de complementação de renda, implantados no governo de FHC, ampliados e aprofundados pelo governo Lula, sob a aprovação do Banco Mundial. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007)

Lula se reelege em 2006, vencendo Geraldo Alckmin do PSDB por uma diferença em torno de 20 milhões de votos. A hipótese de Singer (2009) é que nessa reeleição de Lula, houve um reordenamento eleitoral, em que o subproletariado, que nas candidaturas anteriores sempre se mantiveram distantes de Lula, aderem à sua candidatura depois do primeiro mandato, ao mesmo momento que a classe média se distancia.

Para Singer (Ib., p.84), a emergência do Lulismo “[...] expressa um fenômeno de representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as suas próprias formas de organização”.

O efeito sentido de aumento do poder de consumo dos eleitores de baixa e média renda, a gradual melhora na condição de vida dos mais pobres através do Programa Bolsa Família, além da implantação de outros programas sociais governamentais integram a base material desse reordenamento político, que levou Lula à reeleição em 2006.

A partir do segundo mandato de governo Lula (2007 – 2010) a ideologia desenvolvimentista volta à cena política com o prefixo *neo* e tornou-se tema presente nas discussões teóricas no Brasil

para explicar o aumento das taxas de crescimento econômico e a melhora dos indicadores sociais. (CASTELO, 2012)

De acordo com o pensamento neodesenvolvimentista, o Brasil estaria vivendo uma nova etapa do desenvolvimento capitalista inédita por combinar crescimento econômico e justiça social e por enfraquecer a agenda neoliberal; apresentando-se como um projeto de “terceira via”, alternativa ao neoliberalismo e ao socialismo.

Para Sampaio Jr (2012) há uma incoerência no discurso neodesenvolvimentista entre o ser (o que propõe) e o que é (real). Os intelectuais que o defendem, alegam que o neodesenvolvimentismo é uma alternativa qualitativa de desenvolvimento com capacidade de solucionar os problemas da pobreza e da dependência externa, contudo, o fato é que se trata de “[...] uma nova versão da surrada teoria do crescimento e da modernização acelerada como solução para os problemas do Brasil”. (Ib., p. 685)

Além disso, o neodesenvolvimentismo cumpriu uma função ideológica dos grupos políticos nas estruturas do Estado. Tanto serviu para diferenciar os governos petistas do governo FHC como reforça o mito do crescimento como resposta para os problemas do país.

Na transição do governo de Lula para o governo Dilma, no que diz respeito ao quadro político-institucional, destaca-se o advento de dois elementos importantes que convergem para a crise de hegemonia lulo-petista de poder: o primeiro elemento relaciona-se ao âmbito político, de recomposição no interior do bloco do poder; o segundo refere-se à esfera econômica da combinação de duas situações conjunturais intrincadas no segundo mandato de Lula, que são:

[...] a) a manutenção do tripé básico de política macroeconômica que se perpetuou ao longo dos governos de FHC e Lula; b) os efeitos da crise internacional de 2008-2009 e a manutenção de medidas econômicas visando evitar que os efeitos da referida crise contaminasse a estabilidade econômica do Brasil e a manutenção do ciclo de expansão econômica neodesenvolvimentista. (VASCONCELOS; AMORIM, 2016, p. 4)

No que tange às Políticas Sociais, o governo Dilma Rousseff mantém a mesma característica focalizada do governo anterior. No ano de 2011, foi lançado o Programa Brasil sem Miséria (BSM), baseado em três pilares, a saber: garantia de renda mínima, tendo em vista o alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso aos serviços públicos, objetivando ampliar as condições das famílias; e a inclusão produtiva com a intenção de expandir as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

Em 2014, Dilma foi reeleita à Presidência da República, embora sua popularidade tenha caído a partir das chamadas “jornadas de junho” em 2013. Mesmo que esses protestos tenham sido localizados, tendo como foco as políticas municipais, foram manipulados de tal modo por grupos de direita que se tornaram lutas reivindicatórias “federais” e marcam uma virada da hegemonia ideológica, atingindo sobremaneira o governo dilmista.

Para Souza (2016) há uma clara de continuidade entre as manifestações de 2013 e o golpe de abril em 2016. Nesse processo, é forjada uma aliança entre a mídia conservadora e a classe

média, construída como “revolucionária” desde junho de 2013, “[...] a habilidade de distorcer pautas populares espontâneas e conseguir manipulá-las para enfraquecer o executivo, o que gozava de amplo apoio popular até então, foi extraordinário”. (Ib., id., p. 96).

Segundo Gomes (2016) o motor que desencadeou o golpe contra a soberania popular manifestada nas urnas decorreu de: uma série de erros do governo federal, juntamente com a corrupção de grande parte do Congresso Nacional, além da decisão que se estabeleceu com o resultado das eleições de 2014, “[...] à tentativa de barrar as investigações da operação Lava Jato e da Polícia Federal e aos interesses do capital especulativo e de interesses internacionais [...]” (Ib., id., p. 39).

Nessa direção, Braga (2016, p. 60) assevera que,

[...] as forças golpistas derrubaram o governo não pelo que Dilma Rousseff concedeu aos setores populares, mas por aquilo que ela não foi capaz de entregar aos empresários: um ajuste fiscal ainda mais radical, que exigiria alterar a Constituição Federal, uma reforma previdenciária regressiva e o fim da proteção trabalhista.

A incapacidade política do governo Dilma de entregar essas demandas aos empresários precipitou o golpe. Essa estratégia seria assumida pelo posterior governo de Michel Temer (2016-2018) que tomaria para si a implantação dessas demandas, enquanto uma agenda amplamente regressiva.

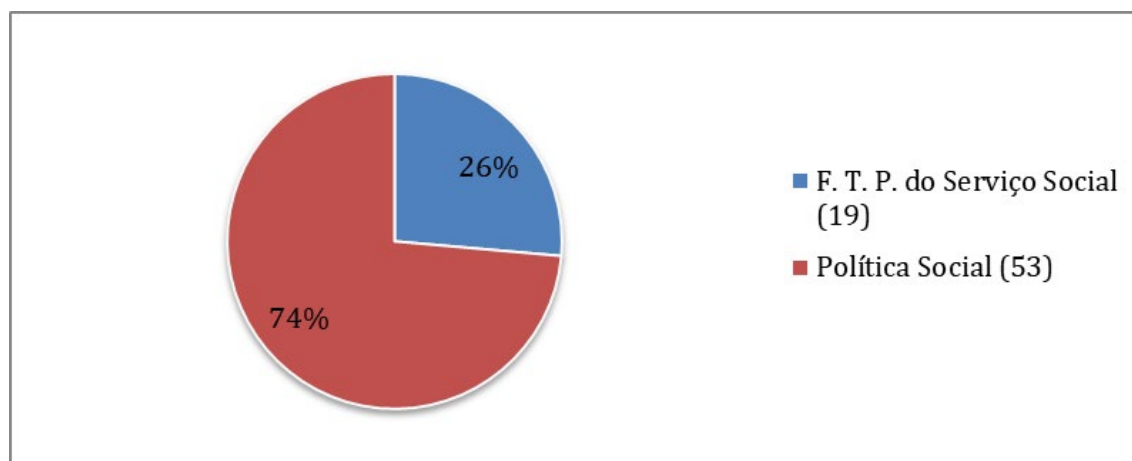
O Serviço Social que atua diretamente com as Políticas Sociais é, sobretudo, atingido por essas mudanças tanto na intervenção profissional, como na sua produção do conhecimento.

3 A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO DO SERVIÇO SOCIAL SOBRE POLÍTICA SOCIAL: O ESTADO DA ARTE DAS DISSERTAÇÕES DE MESTRADO DO PPGSS/ UFPB ENTRE OS ANOS DE 2010 A 2014

O Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal da Paraíba foi criado em 1978, em nível de mestrado acadêmico, pela Resolução N° 202/77 do CONSUNI, e, posteriormente credenciado em 1985 pelo Parecer n° 754/85 do Conselho Federal de Educação. Constitui no 5° Programa de Pós-graduação mais antigo do país na área de Serviço Social e o 1° da Região Nordeste.

Esse Programa passou por reformas estruturantes, em termos de organização da proposta, estrutura curricular, carga horária, ementário e linhas de pesquisa. Quanto às áreas de concentração Política Social e Fundamentação Teórico-prática do Serviço Social permaneceram até o ano de 2014, quando ocorre a penúltima reestruturação do Programa. Nessa última reforma, as áreas de concentração fundiram-se, denominando-se “Serviço Social e Política Social”.

GRÁFICO 1 - Dissertações de Mestrado defendidas nas áreas de concentração Fundamentação Teórico-prática do Serviço Social e Política Social do PPGSS/UFPB entre os anos de 2010 a 2014. João Pessoa/ PB, 2018.



Fonte: PPGSS/UFPB, 2010 – 2014. (Elaboração Própria)

A partir do universo de 72 obras, verificou-se a prevalência significativa da área de concentração Política Social com 74% (53) Dissertações defendidas em comparação à área de Fundamentação Teórico-prática do Serviço Social com 26% (19) obras. Em face dessa constatação, Mota (2013, p. 19) assevera que “[...] as produções dirigidas às formulações de políticas sociais têm uma importância inegável para o Serviço Social e são relevantes das contradições em processo que marcaram e marcam a sua existência”.

Essas 53 Dissertações defendidas na área de Política Social do PPGSS/UFPB entre os anos de 2010 a 2014 são analisadas através da metodologia do estado da arte a partir de duas variáveis, a saber: campos da política social e categoria temática.

TABELA 1 - Campos das Políticas Sociais nas Dissertações de Mestrado na área Política Social do PPGSS/UFPB. João Pessoa/PB, 2018.

Campos das Políticas Sociais	N	%
<i>Assistência Social</i>	11	20
<i>Saúde</i>	09	17
<i>Criança e Adolescente</i>	06	11
<i>Proteção a Mulher</i>	02	04
<i>Proteção a Juventude</i>	02	04
<i>Proteção à Pessoa Idosa</i>	02	04
<i>Saúde Mental</i>	02	04
<i>Educação</i>	02	04
<i>Outras</i>	17	32
Total	53	100

Fonte: PPGSS/UFPB, 2010 – 2014 (Elaboração Própria)

Como demonstram os resultados da Tabela 01, a Política Social com maior significância é a *Assistência Social* com 20% (11) das Dissertações defendidas. Segundo a pesquisa realizada por Santos (2017) constatou que as três Políticas Sociais mais estudadas no PPGSS/UFPB, vinculadas à área de Política Social, são: *Assistência Social, Saúde e Criança e Adolescente*.

A incidência da política de *Assistência Social* entre os anos de 2010 a 2014 sob as demais Políticas Sociais deriva da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004, tornando-se um dos maiores campos de empregabilidade de Assistentes Sociais. O SUAS torna-se requisito operacional essencial da LOAS para efetivação da Assistência Social como política pública.

A política de Assistência Social é uma das políticas que mais empregam Assistentes Sociais, não só no campo da intervenção profissional na oferta de serviços diretos, mas há uma grande inserção desses profissionais no campo da gestão dessa política nos níveis da União, estados e municípios.

Em seguida, evidencia-se a prevalência da *Política de Saúde*, com 17% (09) das Dissertações defendidas. Demonstrando assim, o interesse investigativo dos Assistentes Sociais e também de outros profissionais da área de Saúde que cursam o Mestrado Acadêmico do PPGSS/UFPB.

Comprovou-se ainda, a incidência de 11% (06) das Dissertações defendidas que estudam a proteção à *Criança e Adolescente*. As investigações desse campo da proteção são realizadas em articulação com as outras políticas, pois a garantia de direitos das crianças e adolescentes é realizada no âmbito da saúde, educação, assistência social, cultura e arte, entre outras. Com uma incidência de 4% (02) das Dissertações assinalam-se as políticas de: *Proteção à mulher, Proteção à juventude, Proteção à Pessoa Idosa, Saúde Mental, Educação*.

Como outras incidências de 32% (17) distinguem-se as políticas que foram investigadas somente uma vez, a saber: *Assistência Estudantil, Política Social, Drogas, Segurança Pública, Pessoa com Deficiência, Saúde e Assistência* e outras. O motivo dessa grande incidência dá-se em face de algumas investigações estudarem temáticas como: relações de trabalho, reestruturação produtiva, relações de gênero, e outras vinculadas à área de concentração Política Social.

Chama-se atenção para uma obra que estudou a intersectorialidade entre Saúde e Assistência Social na gestão do Programa Bolsa Família. Essa temática de intersectorialidade vem crescendo nas Dissertações defendidas no PPGSS.

As investigações nos campos das Políticas Sociais têm incidido em objetos cada vez mais setorializados. Netto (2011) ao analisar a intervenção da “questão social” pelo Estado no capitalismo monopolista assevera que “[...] a política social deve constituir-se necessariamente em políticas sociais: as sequelas da “questão social” são recortadas como problemáticas particulares [...] e assim enfrentadas”. Desse modo, “[...] a “questão social” é atacada nas suas refrações, nas suas sequelas apreendidas como problemáticas cuja natureza totalizante, se assumida consequentemente, impediria a intervenção”. (Ib., Id.,p. 32)

Portanto, a setorialização crescente nos estudos sobre as Políticas Sociais no PPGSS/UFPB revela cada vez mais a fragmentação e a singularização em que os objetos vêm sendo investigados. Entretanto, é notória nas dissertações analisadas a relação dessas políticas setoriais com as categorias macrossocietárias totalizantes de cariz crítico dialético.

TABELA 2 - Temáticas analisadas nas Dissertações de Mestrado na área Política Social do PPGSS/UFPB. João Pessoa/PB, 2018.

Temáticas	N	%
<i>Gênero</i>	09	17
<i>Trabalho</i>	09	17
<i>Gestão / Avaliação</i>	08	15
<i>Intersetorialidade</i>	05	09
<i>Controle Social</i>	03	06
<i>Inclusão Social</i>	02	04
<i>Estado e Sociedade</i>	02	04
<i>Outras</i>	15	28
Total	53	100

Fonte: PPGSS/UFPB, 2010 – 2014. (Elaboração Própria)

Conforme os resultados dessa Tabela atestaram-se que as categorias temáticas *Gênero* e *Trabalho* apresentaram maior incidência, ambas com 17% (09) das Dissertações defendidas.

A categoria *Gênero* está intimamente ligada aos movimentos feministas e suas lutas pela igualdade entre homens e mulheres. A importância dos estudos de gênero para o Serviço Social reside em dois pontos:

[...] o primeiro refere-se à análise da profissão propriamente dita, uma vez que esta é composta predominantemente por mulheres, salientando-se a forte presença do gênero na constituição da identidade profissional. Além disso, observa-se que a intervenção profissional também incide majoritariamente sobre as mulheres - seja como usuárias dos serviços sociais, ou como cuidadoras dos usuários destes serviços (mães, filhas, esposas, avós). (DIAS, 2014, p. 88)

O desenvolvimento de políticas públicas de gênero no Brasil ocorreu no processo de redemocratização dos anos de 1980. Significou a incorporação de novos temas na agenda governamental e inclusão de novos atores no cenário político. “Assim, à medida que a democratização avançava, passou-se a formular propostas de políticas públicas que contemplassem a questão gênero”. (FARAH, 2004, p. 130).

As políticas para mulheres tendem a manter a desigualdade entre homens e mulheres, pois focalizam suas ações, tendo em vista a atuação da mulher como mãe, esposa e filha dentro do contexto do lar.

Sobre a categoria *Trabalho*, entende-se como categoria derivada da leitura marxiana e marxista, adotada pelo Serviço Social. As Dissertações que versam sobre a categoria Trabalho objetivam analisar as relações de trabalho na contemporaneidade. Em sua maioria, essas Dissertações intentam analisar as condições de trabalho de algumas categorias profissionais em um âmbito de reestruturação produtiva e restrição de direitos. Assinala-se que o Serviço Social vem contribuindo de forma significativa com as produções teóricas que investigam essa temática.

A categoria *Gestão/Avaliação* em 15% (08) das Dissertações é estudada pelos pesquisadores, principalmente em torno do processo de descentralização que as Políticas Sociais passam após a Constituição Federal (1988), principalmente a Política da Saúde e da Assistência Social. É inegável a contribuição dos assistentes sociais nas análises que objetivam avaliar e monitorar a gestão e o impacto de programa, plano ou projeto social.

A categoria seguinte é a Intersetorialidade com 9% (05) que incide significativamente em razão da crescente intervenção em rede e a intersectorialidade como princípio ordenador das Políticas Sociais na contemporaneidade. (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013). A Política Social que mais desponta a intersectorialidade é a política da Assistência Social. Observa-se ainda que as investigações que têm a intersectorialidade como objeto de estudo, analisam a relação assistência social–saúde e a assistência social–educação.

Assinala-se a categoria *Controle Social* com 6% (03), cujos estudos pesquisam a efetividade que os Conselhos Sociais e as Conferências de Políticas Sociais e de Direitos inpletam na administração pública.

Com uma incidência de 4% (02) apontam-se as categorias temáticas *Inclusão Social e Estado e Sociedade*, relevantes por fundamentar a intervenção do assistente social na sua prática profissional tanto na mediação entre Estado e Sociedade e como na perspectiva da Inclusão Social.

As categorias temáticas que apareceram apenas uma vez (1,8%) são: Questões Raciais, Multiprofissionalidade, Seguridade Social, Criança e Adolescente, Educação, Ecologia, Financeirização, Questão Social, Terceiro Setor, Proteção Social, Transferência de Renda, Cultura, Assistência Estudantil, dentre outras.

Nessa análise, ressalta-se um dado instigante que é a baixíssima incidência (1,8%) de apenas um estudo que investiga a categoria *Questão Social* “[...] cujas múltiplas expressões são o objeto do trabalho cotidiano do assistente social” (IAMAMOTO, 1997, p. 14). Desse modo, há uma insignificância de estudos investigativos em torno de uma das categorias temáticas mais importantes para a produção do conhecimento em Serviço Social, diante da centralidade que a categoria “Questão Social” tem enquanto objeto de atuação da profissão.

As categorias temáticas sofrem alterações históricas conforme as determinações estruturais e conjunturais, vez que cada época produz categorias de acordo com a dinâmica da sociedade. (KOWARICK, 1995)

4. CONCLUSÃO

Os resultados deste estudo investigativo indicam o crescimento das pesquisas realizadas nas Dissertações do PPGSS que têm como objeto as Políticas Sociais e suas subáreas. Essa constatação demonstra o interesse dos assistentes sociais em entender, analisar e dar respostas concretas as demandas sociais postas, que são solicitadas nos seus espaços de trabalho.

Além do que, comprova-se o avanço científico e o adensamento investigativo sobre Políticas Sociais da área do conhecimento do Serviço Social e a sua interlocução com outras do saber. Também em relação às categorias temáticas levantadas em torno de objetos investigativos que perpassam os estudos sobre as Políticas Sociais expressam o interesse e o amadurecimento científico dessa área na pesquisa e, conseqüentemente, na produção do conhecimento.

No que se refere ao PPGSS/UFPB, afirma-se que esse Programa de Pós-graduação tem cumprido o seu papel em analisar a realidade concreta que se apresenta nas determinações sócio-históricas nos anos pesquisados, e que tem contribuído com a formação de quadros (docentes e pesquisadores) qualificados para a área do Serviço Social e afins tanto no estado da Paraíba, na Região Nordeste e outras regiões brasileiras.

É incontestável o crescimento das Dissertações de Mestrado vinculadas à área da Política Social do PPGSS/UFPB. Em relação aos objetos de análises dessas Dissertações, confirmou-se que estão alinhados aos determinantes históricos do período contemplado nesta pesquisa, legitimando que os assistentes sociais estão ativando as pesquisas nessa área para compreender, analisar e dar respostas concretas às demandas sociais postas, que são exigidas nos seus espaços sócio-ocupacionais.

REFERÊNCIAS:

BRAGA, Ruy. O fim do Lulismo. In: Singer, André [et. al] **Por que gritamos Golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

DIAS, Daiana Nardico Dias. **O Estado da Arte Sobre Gênero no Serviço Social**. (Dissertação de Mestrado). Florianópolis: UFSC/CSE/PPGSS, 2014.

FARAH, Maria Ferreira Santos. Políticas Públicas e Gênero. In: GODINHO, Tatau (org.). SILVEIRA, Maria Lúcia da (org.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004 (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8), p. 127 – 142.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GOMES, Ciro. Por que o golpe acontece? In: SINGER, André [et. al] **Por que gritamos Golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas**. In: Debate n.6. Fortaleza: CRESS-CE, 1997.

KOWARICK, Lucio. Investigação Urbana e Sociedade. In: REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; FRY, Peter. (Orgs.) **Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa**. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1995.

MOTA, Ana Elizabete. Serviço Social brasileiro: profissão e área do conhecimento. In: **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 16, n. esp. 2013. p. 17–27.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria de Lima. Redes e Intersetorialidade nas Políticas Sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. In: **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114 - 127, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/12990/9619>.(Acesso em:17/10/2018).

SAMPAIO Júnior, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e Neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. In: **Novos Estudos**, CEBRAP, 85, novembro 2009, p. 83-102. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010133002009000300004&script=sci_abstract&tlng=pt. (Acesso em 27/08/2018).

SOUZA, Jessé. **A Radiografia do Golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

VASCONCELOS, Ricardo Afonso Ferreira de. AMORIM, Mário Lopes. A Crise do Neodesenvolvimentismo no Governo Dilma e os Rumos do Pronatec no Recente Cenário de Retração Econômica e Desemprego. In: Anais XI Jornada Latino-Americana de Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia. Curitiba, 2016. Disponível: http://www.esocite2016.esocite.net/resources/anais/6/1471884390_ARQUIVO_ACRISEDONEO-DESENVOLVIMENTISMONOGOVERNODILMAEOSRUMOSDOPRONATEC-ESOCITE2016-RICARDOAFDEVASCONCELOS-MARIOLOPESAMORIM.pdf (Acesso em: 29/08/2018).

IMPLICAÇÕES DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E CONDIÇÕES DE VIDA COM A EPIDEMIA DO VÍRUS ZIKA



ANGELA MARIA CAULYT SANTOS DA SILVA

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória - EMESCAM

CHRISTIANE FARIA GUTERRES

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória - EMESCAM

RESUMO: Reflete-se sobre as implicações das desigualdades sociais e condições de vida com a epidemia do Vírus *Zika* no Brasil. Pesquisa qualitativa com revisão bibliográfica. O saneamento básico ineficiente ou inexistente (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo) favorece a proliferação do mosquito *Aedes aegypti*. A epidemia evidenciou forte traço cultural do poder patriarcal, questão de gênero, etnia/raça e classe social. Há muitos casos de mães de crianças acometidas com microcefalia e outras alterações neurológicas que deixam de trabalhar para cuidar dos filhos e são abandonadas pelos parceiros.

PALAVRAS-CHAVE: Desigualdades sociais. Condições de vida. Determinantes Sociais da Saúde. Vírus *Zika*. Microcefalia.

ABSTRACT: It reflects on the implications of social inequalities and living conditions with the Zika virus epidemic in Brazil. Qualitative research with bibliographic review. Inefficient or non-existent basic sanitation (water supply, sewage

and garbage collection) favors the proliferation of the mosquito *Aedes aegypti*. The epidemic evidenced a strong cultural trait of patriarchal power, gender, ethnicity/race and social class. There are many cases of mothers of children with microcephaly and other neurological disorders who stop working to care for their children and are abandoned by their partners.

KEYWORDS: Social inequality. Living conditions. Social Determinants of Health. Zika Virus. Microcephaly.

1. INTRODUÇÃO

Entre 2002 e 2015, com as políticas sociais, sobretudo as redistributivas e de inclusão, além da estabilidade econômica, contribuíram de maneira significativa para a redução da pobreza no país (MADEIROS; GRIGIO; PESSOA, 2018). Nesse sentido, entre outras ações governamentais, conforme Melo e Paese (2013, p.103) o enfrentamento à exclusão social “pressupõe-se a necessidade de combate às desigualdades, a partir de uma intervenção do Estado, enquanto ator responsável — exclusivamente ou em parceria com outros atores da sociedade — pela promoção das políticas sociais”.

O Brasil, com muitas características regionais e fatores socioespaciais, há de se pesquisar sobre a desigualdade de renda, de maneira mais ampliada, com vistas a se informar sobre como se configura para haver entendimento da desigualdade de saúde. Assim sendo torna-se imprescindível discutir a relação entre classe social e saúde no Brasil e como os fatores espaciais com padrões, interagem com a desigualdade de renda (SANTOS, 2018).

O conceito de saúde é ampliado ao considerar a relação intrínseca entre seres humanos e ambiente social. A saúde se interliga ao estilo de vida, e exige garantias aos direitos fundamentais de: “trabalho em condições apropriadas; alimentação para todos; moradia higiênica e digna; educação e informação plena; qualidade do meio ambiente; transporte seguro e acessível; repouso, lazer e segurança”. Assim como: “direito à liberdade, à livre organização e expressão e acesso universal e igualitário aos serviços setoriais em todos os níveis” (RAMOS; DINIZ, 2017, p. 174).

Vários fatores facilitam a disseminação por vetores de doenças infecciosas humanas: a ação antrópica no meio ambiente, a urbanização, a globalização e as mudanças climáticas, justificando entrada de três arbovírus no Brasil: Febre do Oeste do Nilo (FON), *Zika* (ZIKV) e *Chikungunya* (CHIKV) (LIMA-CAMARA, 2016).

Em outubro de 2015, ocorreu um aumento do número de casos de microcefalia em recém-nascidos na Região Nordeste do Brasil e suspeitou-se que as mães haviam sido previamente infectadas com o Vírus *Zika* (LESSER; KITRON, 2016). Foram constatadas evidências que apontam a relação entre a presença do Vírus *Zika* e o aumento da ocorrência de casos de microcefalia no Brasil (BRASIL, 2016a).

A Região Nordeste do Brasil, onde a epidemia do Vírus *Zika* predominou, é menos favorecida e apresenta ambiente propício a doenças transmitidas por mosquitos, em contraste com a Região Sul, menos tropical. Iniciou-se em Pernambuco e seguiu para outros estados, como, Bahia e Rio Grande do Norte, que prevaleceram nessa epidemia (LESSER; KITRON, 2016).

Nunes e Pimenta (2016, p. 31) citam: “A partir do debate sobre os determinantes e as condições sociais, econômicas e políticas que geram e perpetuam a propagação do vetor e do vírus, a *Zika* foi também enquadrada como “doença negligenciada” ou “da pobreza””.

O controle das doenças, dos determinantes sociais e econômicos, de classe e de gênero demonstram dinâmicas internacionais. A epidemia *Zika* revelou diversos significados acerca da doença ao destacar tensões, contradições e desigualdades das políticas de saúde no Brasil (NUNES; PIMENTA, 2016).

Objetiva-se refletir sobre as implicações das desigualdades sociais e condições de vida com a epidemia pelo Vírus *Zika*, no Brasil. Pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica utilizando livros e artigos em bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciElo), Publicações Médicas (Pubmed), Literatura Latino Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (Lilacs), e outros mediante os descritores: Vírus *Zika*, Desigualdades Sociais e Determinantes Sociais da Saúde.

2. DESENVOLVIMENTO

A estrutura de classe, no Brasil, emergiu da hierarquia de uma sociedade escravista, a classe social pobre, compreende até 40% da população, enquanto na Alemanha, 20%. Enquanto a classe média brasileira se aproxima a 25% da população e as duas classes médias alemãs atingem um total de quase 80%. Em decorrência “Podemos traçar as duas classes mais baixas brasileiras para os descendentes dos escravos, a classe média para os administradores e imigrantes e a classe dominante para os governantes coloniais e latifundiários” (REHBEIN, 2018, p. 62).

Conforme Silva (2018, p. 52) no contexto histórico da ação estatal ou da interferência governamental na área da saúde “percebe-se duas tendências: uma sob perspectiva da seguridade social e a outra visando a racionalização dos serviços com o objetivo de elevar a sua produtividade”.

A partir da Constituição de 1988, tanto o SUS quanto o setor privado cresceram de modo significativo. A exemplo que no momento “a dupla cobertura, dos que também têm seguro privado, é de 24,5% da população, majoritariamente trabalhadores do mercado formal, conformando na prática um sistema de saúde segmentado” (GIOVANELLA et al., 2018, p.1773).

Silva (2018) enfatiza que mesmo com a Constituição de 1988 vindo a direcionar a saúde como integrante da política de Estado referente a seguridade social (art.194), e em seu (art. 196) direito de todos e dever do Estado não conseguiu diminuir a contradição existente entre “a função de acumulação e legitimação do Estado, uma vez que as ações governamentais continuaram a limitar cada vez mais os direitos à reprodução social da força do trabalho, como nesse caso específico à saúde” (SILVA, 2018, p. 52).

Sobretudo mediante o crescimento e a concentração da riqueza produzida com o aumento “da miséria, do desemprego, dos ajustes fiscais, e a diminuição com os gastos sociais. [...], cada vez mais é necessário limitar a interferência estatal na reprodução social da força de trabalho para solucionar as crises de acumulação do capital” (SILVA, 2018, p. 52). Comunga-se com Silva (2010, p. 161-162) que “a pobreza, ao ser considerada tão somente carência de renda, vem sendo reduzida, mantendo-se, porém, inalterada a grande concentração de propriedade que sempre marcou a sociedade brasileira”.

Para o governo a cultura da política de crise é sustentada para justificar suas ações de saúde suplementar e a contratação do setor privado por meio de medicina de grupo, cooperativa médica, autogestão, seguradora, hospitais filantrópicos e outras. Exemplo disso é que empresas do setor privado em saúde (planos e seguros) “expandiram e diversificaram suas atividades, vinculando-se a grandes instituições bancárias, outras abriram suas ações nas bolsas de valores, inserindo-se à lógica da acumulação financeira” (SILVA, 2018, p. 53).

Essa autora ainda reflete que para a:

mobilização, resistência e luta seja na direção da defesa e da ampliação do direito à saúde, necessita-se ter em mente que essa luta terá que ser, principalmente, contra as políticas macroeconômicas, que operacionalizam a política monetária e a política trabalhista, com o objetivo de garantir às leis gerais da acumulação do capital (SILVA, 2018, p. 54).

O acesso diferenciado ao saneamento básico, aos serviços de saúde e ao teto salarial ocasiona as desigualdades entre as regiões do Brasil levando a desigualdade inter-regional e por consequência discrepância acentuada no acesso a serviços e alimentação podendo se manifestar em desigualdades em saúde (ASSIS et al., 2007).

Nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, os empregos com baixa remuneração estão presentes em quantidade maior, as infraestruturas: material, social e de serviços que são precárias ou inexistentes, além da interferência de estilos de vida coletivos de saúde que pode aumentar os riscos. Concebe-se como um processo de concentração ou acúmulo espacial de desvantagens, o que gera uma convergência de múltiplos fatores assimétricos, colocando agência e estruturas sociais num “ciclo reprodutivo” que repercute negativamente na manutenção e na promoção da saúde. Nessas regiões manifestam variações históricas e contextuais, que compartilham no âmbito socioespacial com fatores materiais, sociais e culturais que indubitavelmente expõem estruturas de oportunidades de saúde, ou seja, o modo como são organizados no social, limites e possibilidades para uma vida saudável (SANTOS, 2018).

A Secretaria de Vigilância em Saúde da Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco (SEVS/SES-PE) foi notificada da ocorrência de 26 casos de microcefalia em recém-nascidos no estado, nascidas a partir de agosto de 2015. No Brasil, foi observado um aumento súbito da incidência dessa anomalia congênita, uma vez que, no período que vai de 2005 a 2014, sua mediana era de nove registros por ano de casos de microcefalia (BRASIL, 2015).

No Nordeste e, posteriormente, em outras regiões do país, ocorreu uma rápida dispersão do Vírus *Zika*, além do aumento de recém-nascidos com microcefalia (OLIVEIRA; VASCONCELOS, 2016). Em geral, as pessoas suscetíveis e mais pobres têm pouco acesso aos recursos sanitários, sendo assim mais vulneráveis às enfermidades e falecendo antes das pessoas com condição social mais favorecida. “A maior parte dos problemas de saúde pode ser atribuída às condições sociais nas quais as pessoas vivem e trabalham: essas condições se denominam ‘determinantes sociais de saúde’” (AKERMAN et al., 2011, p. 5).

Cabe ressaltar que o desgaste das condições de vida nas cidades, a ineficácia do saneamento básico, a precariedade da coleta de lixo, impropriedade do esgotamento sanitário, da higiene de espaços públicos e particulares são as principais causas dessa calamidade. Isso demonstra a fragilidade do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Estado brasileiro para enfrentar tal epidemia, dificultando sincronização das ações. É necessária maior integração entre as esferas de governo. Nessa lógica, as intervenções urbanas precisam ser realizadas de forma contínua e sistemática. São necessárias ações a curto e médio prazo para o enfrentamento de epidemias como estudos sobre a doença e produção de vacinas (REIS, 2016).

Os problemas ambientais das cidades decorrem de processos de urbanização de maneira rápida e intensa, e, por vezes, desordenada. Nesse modelo de urbanização adotado pelas sociedades contemporâneas de países em desenvolvimento, recaem consequências complexas. Sobretudo, os problemas de infraestrutura urbana, comprometendo territórios diferenciados, segmentados e vulneráveis. Somada a inexistência de saneamento básico, descarte inadequado de resíduos

sólidos, domicílios situados em lugares impróprios e tantas outras situações, são sérios problemas de planejamento urbano que em especial, acometem as populações de baixa renda. Cita-se ainda que os “impactos causados ao meio ambiente são alguns dos fatores que promovem a desigualdade ambiental e levam a situações de vulnerabilidade das cidades e de boa parte dos seus habitantes” (MADEIROS; GRIGIO; PESSOA, 2018, p. 262).

Nesse contexto faz-se necessário a reflexão e inclusão nas políticas públicas sobre o conceito de Determinantes Sociais de Saúde (DSS) que é abrangente, definindo-se no geral como as condições de vida e trabalho relacionadas com a situação de saúde dos indivíduos e de grupos da população (BUSS; PELLEGRINI FILHO, 2007).

Akerman et al. (2011, p. 5) enfatizam que “a maior parte dos problemas de saúde pode ser atribuída às condições sociais nas quais as pessoas vivem e trabalham: essas condições se denominam ‘determinantes sociais de saúde’”. Ou ainda ao considerar que “as condições nos locais onde as pessoas vivem, aprendem, trabalham e brincam afetam uma ampla gama de riscos e resultados à saúde” (SOCIAL..., 2018).

A agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Desenvolvimento Sustentável reconhece a relação entre o progresso social, econômico e ambiental: a abordagem ineficaz e a assistência às crianças portadoras da Síndrome Congênita do Vírus *Zika* fomentam nos cuidadores, sobretudo mulheres, adolescentes e jovens, a interrupção do trabalho e/ou dos estudos, contribuindo para a perda de produtividade e oportunidades, além do aumento da pobreza nas populações mais pobres. Esse cenário pode comprometer o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): “ODS4 1 de erradicação da pobreza, do ODS 4 de educação de qualidade, do ODS 5 de igualdade de gênero, do ODS 8 de trabalho decente e crescimento econômico e do ODS 10 de redução das desigualdades” (PNUD; IFRC, 2017, p.16).

Vale lembrar que a Organização Mundial da Saúde (OMS) em seu texto normativo enfatiza que cabe ao Estado e à sociedade confere:

o dever de criar condições econômicas, políticas e sociais para a promoção e proteção da saúde dos indivíduos. Esse aspecto é importante, na medida em que a saúde depende não apenas de aspectos pessoais (predisposição genética, características físicas, hábitos, etc.), mas também das condições de vida que a sociedade e, em especial, o poder público, proporcionam ao indivíduo (RAMOS; DINIZ, 2017, p. 170-171).

As adversidades territoriais brasileiras se configuram com categorias mais vulneráveis em regiões menos desenvolvidas. “As discrepâncias relativas revelam que os melhores níveis de saúde em territórios menos adversos favorecem mais os grupos com recursos e capacidades de potencializar ganhos de saúde” (SANTOS, 2018, p. 570).

Em maio 2017, devido à diminuição nos casos de *Zika* e microcefalia no Brasil, o Ministério da Saúde declarou o fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência do Vírus *Zika* e sua associação com a microcefalia e outras alterações neurológicas, 18 meses após o país decretar Emergência (BRASIL, 2017).

A saúde, no entanto, é mais do que assistência médica e das ações para a promoção e manutenção de um estado saudável. Relaciona-se com as próprias condições de vida das pessoas: meio ambiente, saneamento básico, moradia, alimentação, educação, trabalho, e outros (RAMOS; DINIZ, 2017). Nesta mesma linha de pensamento Nunes e Pimenta (2016, p. 36) citam que “No Brasil, a microcefalia resultante de *Zika* tem atingido com particular intensidade os estados do Nordeste, onde se verifica elevada incidência de pobreza”.

3. RESULTADOS

A epidemia do Vírus *Zika* mostrou-se como mais um indicador da desigualdade social existente no Brasil, acometendo a população mais pobre. O mosquito se prolifera em condições ambientais favoráveis e as doenças transmitidas afetam em maior proporção a classe mais pobre da população brasileira (LESSER; KITRON, 2016). As desigualdades em saúde entre grupos e indivíduos, são características marcantes da situação de saúde do Brasil segundo a definição de Margareth Whitehead e são evitáveis (BUSS; PELLEGRINI FILHO, 2006).

Ao que se refere à discussão acerca das desigualdades:

a epidemia de *Zika* mostra uma vez mais como a agenda da saúde global negligencia a diversidade de experiências e as múltiplas reproduções de desigualdades, contribuindo para perpetuar, há décadas, iniquidades relacionadas a gênero, raça e classe social - entre outras categorias fundamentais para uma compreensão plena da saúde e da doença (NUNES; PIMENTA, 2016 p. 41).

A maioria das mães de bebês, acometidos pelo *Zika*, reside na Região Nordeste. São pobres, vulneráveis e desassistidas e em péssimas condições de saneamento e moradia, onde a distribuição de água é irregular levando a estocagem e assim a proliferação do mosquito, além de pouco acesso a serviços de saúde (PITANGUY, 2016). Destaca-se que nesta mesma perspectiva, o vírus *Zika* está afetando “grupos e mulheres de baixa renda de forma desproporcional. Vários impactos sociais de longo prazo foram descritos pelas pessoas, trabalhadores de saúde da linha de frente e famílias afetadas pela microcefalia” (PNUD e IFRC, 2017, p. 53).

Conforme Correia (2018, p. 17):

A cor da pele, o acesso aos bens e serviços, o nível de escolaridade e o estilo de vida são alguns formadores das classes sociais presentes na sociedade capitalista contemporânea. As pessoas que estão numa posição socioeconômica desfavorecida, estão relativamente sujeitas a situações de vulnerabilidade social. Problemas estruturais de saneamento básico, moradia e desigualdades sociais, falta de acesso à atenção básica em educação e saúde são alguns elementos que estabelecem uma relação multicausal no processo de adoecimento e favorecem a criação e manutenção de vetores como o *Aedes Aegypti*, que atualmente, segundo o Ministério da Saúde (2016), dissemina doenças endêmicas como dengue, Vírus *Zika*, febre amarela e Chikungunya.

É primordial tratar das questões referentes às desigualdades sociais para que os gestores possam otimizar a utilização dos serviços de saúde para os grupos mais vulneráveis. Isso engloba

programas de bem-estar social e planejamento fiscal para atenuar o impacto do *Zika*, programas de proteção social, promoção da saúde e direitos sexuais e reprodutivos mais adequados, além de gastos mais efetivos na saúde (PNUD; IFRC, 2017).

As epidemias são mais frequentes em bairros mais pobres devido ao maior aglomerado de pessoas que ali residem e também se relaciona ao fornecimento irregular e imprevisível de água, pois a pressão das tubulações é menor quanto maior for a distância da fonte de distribuição. Nestes bairros as famílias costumam ter sua própria caixa d'água e que se estiver mal conservadas ou não tampadas adequadamente, tornam-se locais para proliferação das larvas do *Aedes aegypti*. Já nos bairros de classes mais privilegiadas que residem, em geral, em edifícios de apartamentos isto não ocorre (LESSER; KITRON, 2016).

De acordo com Souza, Silva, Silva (2013, p. 56):

[...] a determinação é essencialmente econômica, pois os supostos DSS consistem em condições sociais com raízes materiais precisas, que apenas vão adquirindo novas formas de acordo com o momento histórico vivido pelo sistema do capital, mas que não deixam de compor uma questão una.

Como exemplo, as epidemias de Dengue, *Zika* e *Chikungunya* estão intimamente relacionadas ao saneamento, à oferta de água e à coleta de lixo se forem irregulares favorecem a proliferação do mosquito *Aedes aegypti* transmissor destas doenças. A proporção de municípios que declararam ter ocorrido estas endemias ou epidemias foi maior nas Regiões Nordeste e Norte do Brasil, principalmente na Região Nordeste onde 29,6% dos municípios informaram a ocorrência de endemias ou epidemias de *Zika*, e 37,3% de *Chikungunya* (IBGE, 2017a).

Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, realizada pelo IBGE, o acesso a serviços de saneamento básico mantém-se abaixo da média nacional em abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo no Norte e no Nordeste do Brasil. A Região Norte apresenta 59,2% dos domicílios ligados à rede geral de distribuição e o Sudeste 92,5%. Quanto ao esgotamento sanitário na Região Norte 20,3% das residências despejam seu esgoto, em rede geral ou fossas ligadas à rede e no Nordeste 45,1% contrastando com Sudeste 88,9%. Ao que se refere à discussão acerca da coleta de lixo nas Regiões Norte e Nordeste estão equiparadas em relação à coleta direta 69,8% e 69,6% dos domicílios, respectivamente e por caçamba 10,2% e 12,1%, enquanto esses dados chegam a 91,6% (coleta direta) e 5,0% (caçamba) no Sudeste. Destaca-se que o lixo queimado na propriedade 18,2% no Norte e 16,0% no Nordeste enquanto no Sudeste 2,8% dos domicílios (IBGE, 2017b).

Devido à epidemia do Vírus *Zika* no Brasil, o Ministério da Saúde publicou vários protocolos e diretrizes direcionados a microcefalia (BRASIL, 2016b, p. 56-57): Protocolo de Vigilância e Resposta à Ocorrência de Microcefalia Relacionada à Infecção pelo Vírus *Zika*, Protocolo de Atenção à Saúde e Resposta à Ocorrência de Microcefalia Relacionada à Infecção pelo Vírus *Zika* e Diretrizes de Estimulação Precoce – Crianças de zero a três anos com Atraso no Desenvolvimento Neuropsicomotor Decorrente de Microcefalia.

Entende-se que há implicações da saúde com fatores sociais, ambientais, econômicos e educacionais, e para a elaboração e execução de políticas sociais e econômicas protetoras da saúde não se restringem somente ao Sistema Único de Saúde criado pela Constituição de 1988. Por meio do processo de ações de intersectorialidade os gestores devem assegurar as condições de saúde com promoção do acesso aos direitos sociais e direitos fundamentais como previsto no artigo 3º da Lei 8.080/90 (RAMOS; DINIZ, 2017, p. 175).

Conforme Souza; Silva; Silva (2013, p. 55-56):

[...] temos são condições sociais (desigualdades, pobreza, desemprego, miséria etc.) benéficas ao capital e deletérias à saúde, fazendo com que a falta de saúde se configure, também, numa condição socialmente imposta. Nesse sentido, há um mútuo condicionamento entre esses diversos fatores sociais – a título de exemplo: a pobreza que gera doença que gera mais pobreza –, o que nos permite afirmar, decididamente, que não se trata da existência de determinantes sociais da saúde e sim de expressões da “questão social” – quando há relação imediata com a lei de acumulação capitalista – ou de desdobramentos destas. A própria problemática da saúde-doença ora é fruto direto da acumulação capitalista, ora é condicionada por ela.

4. CONCLUSÕES

As desigualdades sociais e suas implicações na saúde há décadas expõem por um lado, as condições precárias de vida no contexto das relações sociais capitalistas, em nosso país. A negligência e a expropriação do capital legitimada pelo Estado que é diuturna com as populações subalternizadas. Necessidades de primeira ordem em saneamento básico, como coleta de lixo, água tratada, além de habitação, lazer, trabalho, educação, etc. De maneira, que a pobreza econômica é acrescida à pobreza em todas as condições de vida.

Por outro lado, nessa configuração de ambiência social e ecológica a epidemia do Vírus *Zika* descortinou o forte traço cultural do poder patriarcal, destaca-se questão de gênero, etnia/raça e classe social. Mulheres em idade fértil ou grávidas, pobres, em sua maioria, negras, mães que são abandonadas por seus companheiros e sozinhas confrontam com a dura e cruel realidade das marcas às infâncias negadas, de crianças - seus filhos - que provavelmente terão o curso de crescimento e desenvolvimento comprometidos, e que demandarão cuidados e estimulação precoce.

Nos últimos anos, com a crise e a restauração do capital no Brasil fica ainda mais visível o caldeirão de desigualdades sociais e de condições de vida, na qual a manutenção de saúde significa manutenção de vida, em plenitude! O surto de *Zika* se iniciou no Brasil em 2015 sendo declarado fim da Emergência em Saúde Pública em maio 2017, pergunta-se qual será a próxima epidemia?

REFERÊNCIAS

AKERMAN, M. et al. As novas agendas de saúde a partir de seus determinantes sociais. In: GALVÃO, L. A. C.; FINKELMAN, J.; HENAO, S. **Determinantes Ambientais e Sociais da Saúde**. Rio de Janeiro: OPAS- Fiocruz, 2011. p. 1-15.

ASSIS, A. M. O. et al. Desigualdade, pobreza, condições de saúde e nutrição na infância no nordeste brasileiro. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 10, p. 2337-50, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23n10/09.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A. Iniquidades em saúde no Brasil, nossa mais grave doença: comentários sobre o documento de referência e os trabalhos da Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**. vol. 22, nº. 9. Rio de Janeiro, Set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2006000900033&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 6 jan. 2018.

_____. A saúde e seus determinantes sociais. **Physis: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v17n1/v17n1a06.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

BRASIL. **Ministério da Saúde anuncia fim da Emergência em Saúde Pública para Zika**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2017/maio/11/11.05.2017_Coletiva%20Zika.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

_____. **Ministério da Saúde**. Protocolo de atenção à saúde e resposta à ocorrência de microcefalia relacionada à infecção pelo vírus Zika. Brasília, 2016a.

_____. Ministério da Saúde. **Protocolo de vigilância e resposta à ocorrência de microcefalia relacionada à infecção pelo vírus Zika**. Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis, Brasília, 2015.

_____. Ministério da Saúde. **Zikazero: estratégia de Resposta ao vírus Zika e o combate ao mosquito transmissor**. Brasília, 2016b.

CORREIA, W. M. O. **Determinantes Sociais de Saúde e a síndrome congênita do Vírus Zika**. 2018. 55 f. Trabalho de Conclusão (Residência Multiprofissional em Saúde Coletiva com Ênfase em Gestão de Redes de Atenção à Saúde) – Escola de Governo em Saúde Pública de Pernambuco, Caruaru, 2018.

GIOVANELLA, L. et al. Sistema universal de saúde e cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. **Ciênc. saúde colet.** 23 (6) Jun 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n6/1413-8123-csc-23-06-1763.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Características gerais dos domicílios e dos moradores 2017**. Brasília, 2017b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101566_informativo.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros. Saneamento básico: aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico 2017**. Brasília: 2017a. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

LESSER, J.; KITRON, J. L. U. A geografia social do Zika no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 30, n. 88, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142016.30880012>>. Acesso em: 30 maio 2017.

LIMA-CAMARA, T. N. Arboviroses emergentes e novos desafios para a saúde pública no Brasil. **Rev Saúde Pública**, São Paulo, v. 50, n. 36, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v50/pt_0034-8910-rsp-S1518-87872016050006791.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

MADEIROS, H.; GRIGIO, A.; PESSOA, Z. **Desigualdades e justiça ambiental: um desafio na construção de uma cidade resiliente**. **GOT** nº. 13 Porto jun. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/got/n13/n13a12.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

MELO, L. V.; PAESE, C. R. As políticas sociais e o combate a exclusão: repensando o papel do Estado na contemporaneidade. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 5, n.1, p. 102- 119, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/4863/4222>>. Acesso em: 9 mar. 2019.

NUNES, J.; PIMENTA, D. N. A Epidemia de Zika e os limites da saúde global. **Lua Nova**, São Paulo, n. 98, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n98/1807-0175-ln-98-00021.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

OLIVEIRA, C. S.; VASCONCELOS, P. F. C. Microcefalia e Vírus Zika. **J. Pediatr.**, Rio de Janeiro, v. 92, n. 2, mar./abr. 2016. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0021755716000395?via%3Dihub>>. Acesso em: 30 maio 2017.

17 OBJETIVOS PARA TRANSFORMAR NOSSO MUNDO. Texto disponibilizado em 13 out. 2015. In: **ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

PITANGUY, J. Espaço Temático: Zika e gravidez: os direitos reprodutivos das mulheres e a epidemia do Zika vírus. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5., jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016000500603>. Acesso em: 10 out. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DAS SOCIEDADES DA CRUZ VERMELHA E DO CRESCENTE VERMELHO. **Uma avaliação do impacto socioeconômico do Vírus Zika na América Latina e Caribe**: Brasil, Colômbia e Suriname como estudos de caso. Nova Iorque, abr. 2017. Disponível em: <<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/HIV/UNDP-RBLAC-Zika-07-20-2017-Portuguese-WEB.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2018.

RAMOS, E. M. B.; DINIZ, I. M. O direito à saúde e a ideia de proteção social na constituição federal de 1988: Notas Iniciais. **Direito em Debate** – Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí. Ano XXVI nº 48, jul.-dez. 2017 – ISSN 2176-6622. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/5906>> Acesso em: 30 mar. 2019.

REHBEIN, B. Teoria Crítica e Desigualdade Social. **Tempo soc.** vol.30 nº. 3 São Paulo set./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v30n3/1809-4554-ts-30-03-0049.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

REIS, V. Cidades sustentáveis e saudáveis: microcefalia, perigos do controle químico e o desafio do saneamento universal. Texto disponibilizado em 2 fev. 2016. In: **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA**. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/institucional/carta-de-alerta-da-abrasco- cidades-saudaveis-e-sustentaveis-este-e-o-desafio-urgente/15926/>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

SANTOS, J. A. F. **Classe Social, território e desigualdade de saúde no Brasil. Saude soc. vol.27 nº. 2, São Paulo, abr./jun. 2018. Disponível em:** <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v27n2/1984-0470-sausoc-27-02-556.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SILVA, A. I. da. A aceleração das contrarreformas no SUS e a transferência de valor ao setor privado pelo governo Temer. **Argum.**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 33-50, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/19497/13180>>. Acesso em: 9 mar. 2019.

SILVA, M. O. S. S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 13 n. 2 p. 155-163, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802010000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 6 mar. 2019.

SOCIAL Determinants of Health: know what affects health. In: **CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION**, 2018. Disponível em: <<https://www.cdc.gov/socialdeterminants/index.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SOUZA, D. O.; SILVA, S. E. V.; SILVA, N. O. Determinantes Sociais da Saúde: reflexões a partir das raízes da “questão social”. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 44-56, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n1/06.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

FEMINICIDIO LA MÁXIMA MANIFESTACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

FEMINICIDE THE ULTIMATE MANIFESTATION OF GENDER VIOLENCE

HILDA BEATRIZ SALMERÓN GARCÍA America.

Resumen se analiza el feminicidio en México teniendo como eje dos lugares, ciudad Juárez, donde inicia el alarmante asesinato de mujeres y el Estado de México que inicia en Atenco, retomando algunas miradas feministas como Lagarde, Berlanga, Segato, Salguero a fin de realizar las mayores conexiones entre las teorías antipatriarcales, misóginas, estrategias de guerra que bajan la moral de la población y todo el impacto que trae en las comunidades el asesinato de una mujer; con características atravesadas por la clase social, la etnia y por supuesto la pobreza. El uso de cuerpos como territorio es la impunidad, violencia estructural que caracteriza la globalización a nivel mundial, pero con matices propias de nuestra América.

Palabras clave: feminicidio, violencia sexual, cuerpo, política.

Abstract. Summary, femicide in Mexico is analyzed with two places as its axis, Ciudad Juárez, where the alarming murder of women begins and the State of Mexico that begins in Atenco, I return to some feminist views such as Lagarde, Berlanga, Segato, Salguero in order to carry out the greater connections between antipatriarchal, misogynist theories, war strategies that lower the morale of the population and all the impact that a woman's murder has on communities; with characteristics crossed by social class, ethnicity and of course poverty. The use of bodies as territory is impunity, structural violence that characterizes globalization worldwide, but with nuances of our

Keywords: Femicide, Sexual Violence, body, politics.

INTRODUCCIÓN:

Si bien el feminicidio ha existido siempre, es en este siglo se constituye como delito, de acuerdo a Muriel, J. (1974) y a Federici (2004), Segato (2003) el fenómeno ha tomado tintes inusitados pues en la época precolombina, si bien existían las alegradoras, no había prostíbulos sino hasta la conquista, pero también es cierto, siguiendo a Federici que siempre ha existido la quema de brujas y a las mujeres se les han adjudicado valores esencializados y no tan valorados como aquellos de fragilidad, sumisión, belleza y sobre todo sacrificio por los otros, siendo incapaz de buscar un papel protagónico y cuando lo hace, hay mujeres tan patriarcales como Margaret Thatcher, o bien son sacrificadas y castigadas como nuestra querida Sor Juana. Si tenemos en cuenta la descalificación, maltrato, sumisión y abuso de las mujeres por parte no sólo de los hombres sino del sistema capitalista y neoliberal; partimos que la liberación de ellas, trae como consecuencia la liberación de ellos, nuestros compañeros. Este escrito es antifeminista, antipatriarcal y antiliberal pero no por ello voy a realizar “quema de brujas”, es una reflexión en torno a la constitución

de nuestra subjetividad, al abuso que se ha hecho de ella y a que ambos podemos cambiar de unos roles pobres, llenos de *thánatos* por unos roles más flexibles, que digan sí a la vida, pero no como nos dictan otros, sino intentando ser aquello que somos.

El feminicidio destruye individuos, no sólo a la mujer que matan violan y transgreden sino la de su familia extensa, su familia nuclear y la de niños que quedan sin defensa y que seguramente muchos sufrirán también violaciones y abusos al estar en el mundo sin una defensa. Sus padres uno muerto y otro en prisión, si es que fue juzgado, cuestión poco frecuente en México, más bien desaparecido o sin saber quien fue.

El feminicidio en México tiene todas las gamas planteadas por Russell, de pareja, social y de extraños. Este trabajo es un intento quizás desesperado, por entender el fenómeno pues en esa medida podemos hacerle frente pero ante una guerra de baja intensidad, toda la gente es violentada y abusada, y el pivote de escape de esas humillaciones y transgresiones, resultan las mujeres. El estado oculta cifras de feminicidios, son las madres quienes encuentran ayuda quienes fundan asociaciones para buscar a sus familias como *Nuestras hijas de regreso a casa*, asociación de madres que reportó más de 4000 desaparecidas en 2003.

A nivel de pareja, cuando ya se utilizaron las demás violencias, la estructural, la económica, psicológica, patrimonial, física, verbal, sobreviene el feminicidio. El desconocimiento de este fenómeno hace más vulnerables a las víctimas, sirva este ensayo como un ejercicio de reflexión, acompañamiento y llamada de atención al estado mexicano que hace de la impunidad un tema de todos los días que se transgrede a sí mismo, promulgando el estado de derecho para algunos y haciendo excepciones para políticos corruptos. Aquí es cuando entramos al feminicidio social, que nos violenta a todos los ciudadanos pues desaparece la paz, generando caos, conflicto, malestar y enfermedades sociales. Entramos al terreno de la guerra que excluye la paz.

Antecedentes Feminicidio

Diana E. Russel y Jane Caputi en 1992, en su estudio sobre *Crímenes hacia las mujeres* mencionan que el concepto *femicide* fue utilizado por primera vez en *A Satirical View of London at the Commencement of the Nineteenth Century* en 1801 para denominar el asesinato de mujeres (Russell, 2001 p. 75). Asja Armanda es la primera persona que nombró el término feminicidio *femicide* a las atrocidades sexuales que fueron perpetradas por los hombres serbios en contra de las mujeres croatas en Bosnia-Herzegovina durante la guerra civil en dicha región. (Russell, 2001 p. 67)

Diana Russell y Jill Radford ante el Primer Tribunal Internacional de Crímenes contra Mujeres, celebrado en Bruselas, teorizan el concepto de *femicide* como asesinato misógino de mujeres cometido por hombres, clasifican distintas formas de violencia de género que padecen mujeres y que se manifiesta con un creciente terrorismo sexual (cuerpo de mujeres usado como instrumento de control y sometimiento por los hombres), estos actos violentos acaban con el asesinato o muerte de las mujeres.

Dividen los feminicidios en:

1. Feminicidios de pareja íntima

2. Femicidio social o encubierto que incluye formas encubiertas de asesinar a las mujeres, como que se permita su muerte a causa de actitudes o instituciones sociales misóginas entre estos se encuentran el aborto ilegal, donde el Estado no asegura condiciones para que las mujeres decidan sobre su cuerpo, cirugías innecesarias, muertes de mujeres por negligencia, enfermedades e inanición inducidas.

3. Femicidios de extraños (Russell, 2001, pp.85- 88).

Caputi y Russell (1990) explican que son feminicidas las formas más extremas de terrorismo sexista motivado por odio, desprecio, placer o sentido de propiedad sobre una mujer. Como la quema de brujas, las mujeres que pierden la virginidad antes del matrimonio, o a quienes le realizan la cliterectomía o la modificación de partes del cuerpo.

En México, Lagarde en 1994 castellaniza *femicide* como feminicidio se trata de una fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad. El feminicidio es un crimen de Estado. Resignifica el término de impunidad. Para la autora, el feminicidio es una de las formas más extremas de violencia de género, está conformado por el conjunto de hechos violentos misóginos contra las mujeres que implican la violación de sus derechos humanos, atentan contra su seguridad y ponen en riesgo su vida. Culmina en el asesinato de algunas niñas y mujeres. (Lagarde, 2008, p. 235).

El Femicidio es un neologismo que hace referencia a

1. Muerte intencional y violenta de mujeres
2. En un contexto de permisibilidad social
3. En impunidad del estado.

De acuerdo con la Ley General de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (artículo 21) Violencia Femicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

El Código Penal del Distrito Federal establecen en el artículo 148 Bis que: “Comete el delito de feminicidio quien, por razones de género, prive de la vida a una mujer”.

Existen razones de género cuando se presente cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, previas o posteriores a la privación de la vida;
- III. Existan datos que establezcan que se han cometido amenazas, acoso, violencia o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. El cuerpo de la víctima sea expuesto, depositado o arrojado en un lugar público; o

V. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a su fallecimiento.

A quien cometa feminicidio se le impondrán de veinte a cincuenta años de prisión.

Si entre el activo y la víctima existió una relación sentimental, afectiva o de confianza; de parentesco, laboral, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad, y se acredita cualquiera de los supuestos establecidos en las fracciones anteriores, se impondrán de treinta a sesenta años de prisión.

La Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW insta a México para que acelere la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito 26 de agosto 2006.

Sin embargo hay que destacar que no es lo mismo en todos los estados, hay estados que no han acogido el término, Cd. Juárez tiene más de 300 recomendaciones para el caso de feminicidios al parecer tantas recomendaciones no suelen ser habituales. Tampoco incluyó y no ha tipificado el feminicidio. Sólo agravó la pena. Es decir, por homicidio son 50 años de pena pero si es mujer aumenta en 25 años más la condena.

De esta forma, el feminicidio constituye una bandera de protesta y movimiento, social contra la violencia hacia las mujeres: 1. Para denunciar la violencia contra las mujeres, 2. Para demandar la intervención del Estado y terminar con la impunidad, 3. Adquiere fuerza moral, denota exigencia de justicia

Aunque es un gran logro, hay que señalar que en la práctica, es más difícil demostrar el feminicidio que el homicidio y los criminales pueden quedar libres “por falta de pruebas”.

Nuestra reflexión en torno al feminicidio, observamos que los suicidios de mujeres obedecen a maltratos previos. Si bien se ha desarrollado estudios sobre la violencia obstétrica, se omite hablar de depresión o de otras enfermedades que no son conocidas, no se notan y las mujeres, además de padecerlas como la fibromialgia, son molestadas y agredidas por sus parejas y los familiares de ésta. Recordemos que cada factor social que las mujeres tengan, constituyen su vulnerabilidad.

La violencia de género que se ejerce contra las mujeres está presente en la familia, en la escuela, en el trabajo, la calle; el feminicidio puede ser ejercido por parientes, familiares, amigos, desconocidos o el Estado al no garantizar la seguridad y los derechos civiles y políticos de las mujeres.

Segato menciona que la politización de los homicidios cometidos contra las mujeres “es el resultado de un sistema en donde el poder y la masculinidad son lo mismo, deviniendo en misoginia, control y odio para todo lo asociado con la feminidad. Los crímenes del patriarcado feminicidios son crímenes de poder, es decir, cuya dupla función es, en este modelo, simultáneamente, la retención o manutención y la reproducción del poder”. (Segato, 2006)

Ante el poder desigual de los géneros, el Estado mexicano se encarga de silenciar a las familias de las mujeres asesinadas por medio de la corrupción, la indiferencia de muchas personas que ostentan

un cargo público y sin embargo continúan disfrazando cifras, alargando los procesos y no actuando conforme a los protocolos de crímenes. También han sido asesinadas madres de las desaparecidas.

Las asesinadas de Ciudad Juárez

Para Zermeño, (en Gutiérrez Castañeda 2004) se trata de un machismo ultarjado, producto de la globalización el ingreso de México al TLC firmado en 1992.

El feminicidio ahora, antes homicidio de mujeres era una estrategia militar para mermar la población, generar miedo, desestructurar personas y comunidades desde el tratado del TLC, tiene repercusiones muy específicas en América Latina al utilizar mano de obra barata en la maquiladoras donde abundan las mujeres solas que en algún momento les llamaron maquilocas Alicia Gaspar de Alba, (en Gutiérrez Castañeda 2004). Las personas ensamblan piezas que ya vienen de otros países, es una mano de obra muy barata, que transformaban las relaciones de género y en los códigos tradicionales. Hombre-mujer. Hay todo un imaginario de lo que debe ser una mujer y un hombre.

Mujer debe estar en el ámbito privado, esto fue propiciado por el sistema. Las maquiladoras eran Mujeres solas, que tenían dinero el fin de semana para divertirse, al trabajar cerca de Estados Unidos, las veían como prostitutas, pues accedían más fácil al sexo, creían que relajaban sus costumbres, además que al ser ciudad de migrantes, efectivamente hay muchos antros y prostíbulos.

Gutiérrez (en Gutiérrez Castañeda 2004) añade los videos *surf* como causa de tanto feminicidio además de que los políticos Francisco Barrio y Patricio Martínez se ocupaban en desacreditarse uno al otro para seguir con el poder en Chihuahua, en vez de abocarse al feminicidio.

El autor, aclara que no todas las asesinadas se dedicaban a la maquila, sino que hay amas de casa, estudiantes, trabajadoras de bares, obreras, no todas fueron atacadas sexualmente pero si todas las mujeres torturadas y asesinadas son delgadas, jóvenes, cabello largo, todas usan el transporte colectivo denominado *la ruta* que pasaba entre colonias donde los lugares de descanso eran fabricados con cartón. Por supuesto, no había urbanización y menos servicios y México no incluyó dentro de sus políticas públicas una vida digna para sus trabajadores.

Mujeres de otros estados como Coahuila, Zacatecas, Durango y Veracruz migraron a Chihuahua en condiciones de pobreza extrema.

En Juárez, en esos momentos, había cerca de 800 bandas, algunas ligadas al cártel de Juárez, otras binacionales, donde son conformadas por hijos de las trabajadoras de las maquilas, quienes en su mayoría son madres solteras. Las bandas usan para su iniciación violar jovencitas o dar balazos en las nalgas.

Pérez Espino (en Gutiérrez Castañeda, 2004), acusa a *Proceso* junto con Ricardo Ravelo y a Victor Ronquillo autor y productor de *Huesos en el desierto*, editorial Planeta, de ejercer sensacionalismo y obtener ganancias para despertar el morbo, si hay cadáveres sin reconocer, se pregunta ¿cómo obtuvieron los datos?, tampoco se habló con las familias pero si destacan cuestiones como las torturas, explicando cada parte de los mutilados cuerpos como los senos, el ano, empalamientos o que eran

pelirrojas. El libro no sirvió para abrir investigación o ampliar los conocimientos. Contrariamente, *Nuestras hijas de regreso a casa* reportó en 2003, más de 4000 desaparecidas.

Las primeras hipótesis sobre las asesinadas era que se trataba de criminales y psicópatas, se detuvo a Sharif (de origen árabe) y los crímenes siguieron, se habló de cárteles, de tráfico de órganos, de porno, de *surf*. Se detuvieron a muchas personas y bajo tortura los obligaron a confesar que ellos habían cometido algunos crímenes.

Ya eran claros los resultados del TLC, firmado en 1992, las empresas maquiladoras no protegían a sus trabajadores y ciudad Juárez, igual que muchas ciudades latinoamericanas, crecían en inmigración, aumentando la pobreza y la falta de urbanismo, higiene y seguridad en colonias hechas con cartón. El nivel de desarrollo por supuesto que bajó y no obtuvimos nada de las esperadas ganancias.

Sólo se hablaba de las “muertas de Juárez”. Nada se habló del tercer mundo, la colonización y la violación como estrategia de guerra, ni de la mano de obra barata, de la globalización pero se dieron vuelo hablando de las prostitutas, adictas y demás adjetivos sin que el estado dijera nada, pues aunque lo fueran, es tarea de éste, dar igualdad de condiciones jurídicas y legales a sus ciudadanos, cuestión que no sucede.

Más adelante, Gutiérrez inculpa a Poniatowska, quien sin mayor investigación sostuvo que eran problemas con los cónyuges en un noticiero televisivo que la mayoría de mexicanos con baja escolaridad ve.

Quiero hacer énfasis que este tipo de noticias escandalosas y de morbo, desarrolla la baja inteligencia de los mexicanos, la cultiva y la exalta, impidiendo que exista verdadera opinión pública y se recurre a los mismos cartagones de inculpar doblemente a la víctima. Resultado: no avanzamos en la toma de conciencia y la seguridad pública que nos compete a todos.

Los medios de comunicación, engrandecen la misoginia a la vez que despierta también el miedo, una forma muy básica de control pero sobre todo, tiene características disciplinarias para decirnos a los ciudadanos que tengamos cuidado pues podemos ser el siguiente. Pero sobre todo, se minimiza la violencia pues después de noticias sobre feminicidios, tenemos anuncios que invitan a comprar carros o un perfume para sentirnos mejor.

El sistema construye autómatas y supuestos hombres hipersexuales, estereotipos de machos con pobres ideas de los demás y de sí mismos. Mujeres que por amor se sacrifican o aguantan lo que sea, es decir, sujetos sujetos.

A través de los narcocorridos, las canciones, las películas hay aceptación de que el marido puede matar a la esposa si ésta le es infiel. Se cultivan los estereotipos de la mujer como propiedad del hombre.

Tanto Berlanga, (2013) como Díaz Becerra, (2017) señalan que el cuerpo de las mujeres asesinadas son expuestos frente a hombres realizando sus actividades, hasta en esto, se reproduce la misoginia. Los cuerpos inertes, desnudos y torturados frente a los “grandes investigadores”.

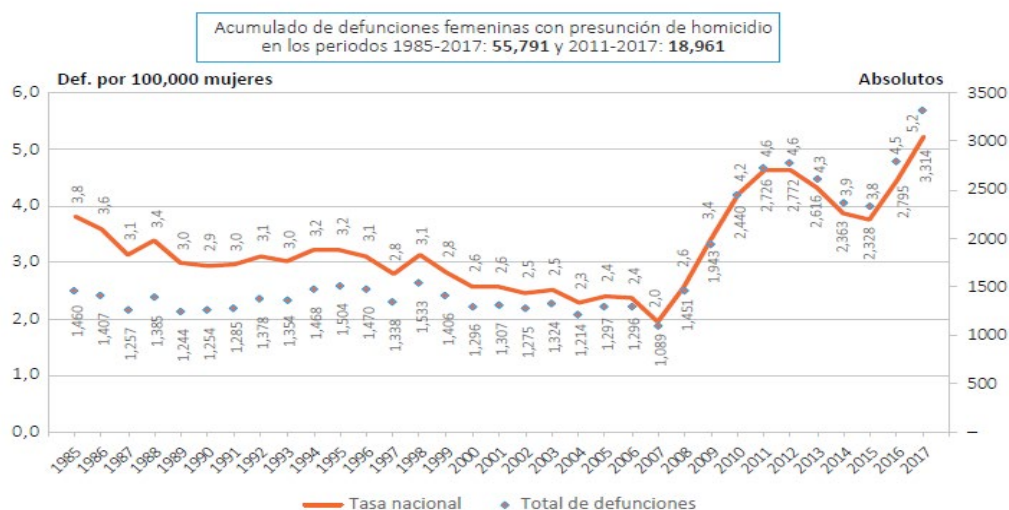
Durante el gobierno de Calderón y su guerra contra el narcotráfico, México fue una fosa clandestina de cuerpos, hombres y mujeres, esto nos da cuenta de la relación estrecha entre capitalismo, patriarcado y violencia. México vive una guerra de baja intensidad, eso es lo que la estrategia feminicida plantea, disolver a los grupos, las familias, unos contra otros.

Mientras las cámaras y la publicidad se encontraba en Juárez, los feminicidios más numerosos ocurrían en el estado de México, estos se fueron extendiendo a todo el país, sin dejar de mencionar los estados de Morelos, Veracruz, Tamaulipas.

Se habló de la relación entre narcotráfico, políticos y ejército a lo que Segato agregó que los violadores son los grandes moralizadores, la violación con empalamiento y tortura, representa un castigo ejemplar a las mujeres transgresoras, por ello la argentina no descarta gente de la iglesia como autores de muchos feminicidios.

Aunque las cifras varían según la fuente consultada, lo cual también nos da una idea de que el Estado goza de buena salud cometiendo omisiones y dejando que los errores se proliferen. Desde 1985 hasta 2017 se registraron 55589 feminicidios. ONU Mujeres (2019)

Figura 1. México: evolución de las tasas nacionales de defunciones femeninas con presunción de homicidio, según año de ocurrencia 1985-2017



Fuente: ONU Mujeres a partir de INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad, CONAPO, Conciliación de la población de México 1970-2015 (1985-2015), y Proyecciones de la población de México 2016-2050 (2016-2017).

Se puede observar que Chihuahua es la entidad que ha presentado la tasa de feminicidios más alta, en 2010, y Baja California Sur, a pesar de no haber registrado casos en 1990 y 1992, ocupa el primer lugar en 2017 con una tasa de 20.5 por cada 100,000 mujeres (casi cuatro veces el promedio nacional), seguida de Colima, con 19.4, Chihuahua con 13.0, Baja California con 11.5 y Guerrero y Zacatecas con 11.1. En contraste, Aguascalientes registró una tasa de 1.0, Yucatán y Campeche de 1.2 y Chiapas, Nuevo León y Coahuila del doble, 2.3. Esto implica que la tasa más alta representa más de 20 veces la más baja.

A nivel municipal, se tienen registros de que, en el año 2017, los diez municipios que concentraron el mayor número de Defunciones femeninas con presunción de homicidio en México DFPH fueron: Tijuana, Cd. Juárez, Acapulco de Juárez, Ecatepec de Morelos, Chihuahua, Los Cabos,

Cd. Victoria, León, Culiacán y Manzanillo, los cuales en conjunto concentran una de cada cinco DFPH ocurridas en el país.

Por otra parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), entre enero y octubre del 2018, registró 706 presuntos delitos de feminicidio, 728 presuntas víctimas de feminicidio y 2,246 presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso (ONU Mujeres, 2019). Haciendo una comparación entre las dos fuentes, se puede observar que, del año 2015 a octubre del año de 2018, hay una tendencia al alza, de más de diez asesinatos de mujeres al día. A nivel municipal, se tienen registros de que, en el año 2017, los diez municipios que concentraron el mayor número de Defunciones femeninas con presunción de homicidio en México DFPH fueron: Tijuana, Juárez, Acapulco de Juárez, Ecatepec de Morelos, Chihuahua, Los Cabos, Victoria, León, Culiacán y Manzanillo, los cuales en conjunto concentran una de cada cinco DFPH ocurridas en el país.

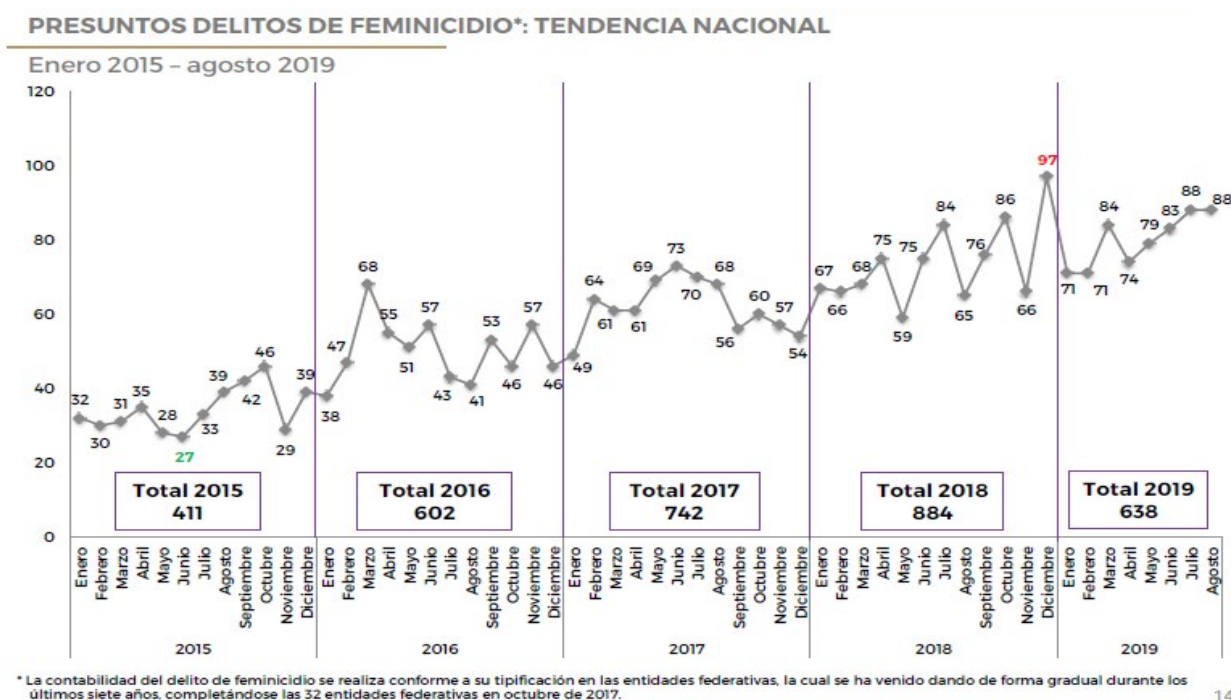


Figura 2. Fuente: Secretariado de Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], 2019.

En lo que respecta a la edad, el grupo de 18 años y más presenta los mayores índices de feminicidios.

La cultura del ejercicio de la sexualidad de las mujeres clasistas y racistas pues primero fue con mujeres trabajadoras, pobres, de baja escolaridad, sin lugar en la sociedad, que eran las mujeres de la maquila; pero ahora son más los sectores afectados. Si bien se trata en un inicio de mujeres pobres, que viven en la frontera, esto ya no es así.

Se ha incrementado el feminicidio y cada vez hay más saña, Serrato indica que somos el país número uno en torturas previas a la muerte de la víctima.

Pero la guerra no es contra las mujeres, sino contra la población, a través de romper círculos familiares, filiales, y los problemas adyacentes donde las mujeres violadas no siempre son perdonadas

por su comunidad, por su pareja, sino que el doble y triple castigo se continúa. Esta violencia se extiende a través de la pedagogía de la violencia, violar o matar a una mujer no tiene repercusión, con esto el estado manda un mensaje de la permisividad de matar mujeres.

Y ser hombre en un sistema patriarcal significa poseer, dominar, delimitar territorio y tener el control sobre él. Violar y asesinar mujeres, por lo tanto, constituyen mandatos sociales. En el imaginario del feminicida subyace la idea de que la mujer no es una persona sino un objeto de su propiedad o el territorio a delimitar.

Se le despoja de su subjetividad, de su humanidad, y se justifica su aniquilamiento al considerar que no vale nada o, lo que es peor, que se merece la muerte. La idea de que la mujer es una prostituta es la que acompaña generalmente al asesinato, idea que más tarde es ratificada por la sociedad que sospecha y criminaliza a la víctima antes que investigar el motivo del asesinato. (Berlanga, 2010 p10).

Si hay espectáculo, entonces debe haber una política de miedo pues además de paralizar a la población atenta contra lazos de solidaridad. El miedo hace que desconfiemos unos de otros.

De ahí, podría desprenderse que, efectivamente, tal como lo dice Jill Radford (2010), el feminicidio es una medida de control, pero también una forma de dominación, incluso de extinción: aquellas mujeres que no cumplen con el rol asignado y esperado socialmente. La dominación consistiría, por lo tanto, en eliminar a las mujeres que no cumplen con el estereotipo de “feminidad” en una sociedad que, a su vez, está atravesada por distintos tipos de exclusión. Por lo tanto, se busca eliminar a las que están solas (sin un hombre), a las que migraron de sus comunidades, a las madres solteras, pero, también a las morenas, a las pobres, etc.

El estatus masculino, como lo demuestran en un tiempo filogenético los rituales de iniciación de los hombres y las formas tradicionales de acceso a él, debe conquistarse por medio de pruebas y la superación de desafíos que, muchas veces, exigen incluso contemplar la posibilidad de la muerte. Como este estatus se adquiere, se conquista, existe el riesgo constante de perderlo y, por lo tanto, es preciso asegurarlo y restaurarlo diariamente (Segato, 2003).

La violencia a las mujeres y la usurpación de sus cuerpos como territorio, aluden a la preservación del estatus masculino. Para Segato, el feminicidio dice mucho de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, pero sobre todo, dice mucho de la relación de los hombres con otros hombres (Segato, 2007, p.41). De acuerdo con ella, el mensaje más importante en el acto feminicida no es el que dirige el victimario a su víctima, sino el que manda el asesino a sus pares.

En ese sentido, no es a la víctima a quien dirigen su discurso los perpetradores, sino a sus pares, en una demostración de capacidad de muerte y de crueldad probada en la víctima, que los habilita a participar de la hermandad mafiosa, en la cual se da un pacto de semen, un pacto de sangre

en la sangre de la víctima, que sella la lealtad de grupo y, con esto, produce impunidad (Segato, 2007b, p. 39).

En su fantasía –aquí representada de manera performativa–, el violador intenta presentarse como más seductor o más violento, pero siempre frente a otros, sean éstos sus competidores y pares en la escena bélica entre hombres que es el horizonte de sentido de la violación, o la mujer transgresora que lo emascula y lo hace sufrir.

Es un ritual donde el hombre adquiere poder frente a otro hombre, es viril, cruel, castigador y no se apiada de la víctima Segato, (2007b, p. 34).

El concepto de Segato sobre cuerpo femenino y territorio es también muy importante, “la significación territorial de la corporalidad femenina -equivalencia y continuidad semántica entre cuerpo de mujer y territorio- son el fundamento de una cantidad de normas que se presentan como pertenecientes al orden moral” (Segato, 2007, p. 40).

En Michoacán se sometió la población frente a los narcos, es hasta cuando las esposas e hijas de los lugareños fueron asesinadas y violadas que en 2013, deciden tomar las armas, contra los Caballeros Templarios, escisión de la familia michoacana.

Según Berlanga: puede ser que sea así, con este tipo de códigos, como los hombres se ganan el respeto y la admiración de otros hombres. Puede que sea la forma en que refrendan y perpetúan su poder. Porque así, se hacen visibles frente a sus amigos, sus contrincantes y sus posibles víctimas. Así delimitan “su “ territorio. La visibilidad, por lo tanto, estaría claramente intrincada con el poder. Parta intentar profundizar en la reflexión de lo que el feminicidio significa, habría que ahondar en el concepto de cuerpo en su materialidad, pero también en sus múltiples significados. (Berlanga 2015)

En el caso de Juárez, también existen opiniones respecto a los mensajes cifrados en los cuerpos, los lugares, las formas de tortura, podrían ser formas de inculpar, amenazar o llamar la atención sobre ciertos territorios de narcos. Es decir, existe una comunicación criminal a través del cuerpo de las mujeres.

Sometimiento, sexualización, feminización y conquista funcionan como equivalentes simbólicos en el orden bélico patriarcal (Segato, 2007a, pp. 39-40).

Estado de México

El estado de México siempre ha sido gobernado por el PRI, es un estado muy extenso que colinda con varios estados y que cuenta con 125 municipios. Las mujeres son amas de casa y se les considera tontas.

El índice de Desarrollo Humano mide el índice de salud, de educación y de ingreso pero no el de desigualdad de género que refleja la desventaja que pueden experimentar las mujeres respecto a los hombres en las tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

Los principales problemas del Estado de México son: inseguridad, desempleo, corrupción.

Para Arteaga y Valdés (2010) los feminicidios en el estado se pueden entender por la depauperación de las condiciones de vida, hubo un reacomodo en las posiciones que hombres y mujeres ocupaban a partir de la activación de la economía femenina. Muy similar a lo visto en Chihuahua.

Bajo el gobierno de Peña Nieto, los habitantes de San Salvador Atenco, vivieron una represión brutal. Muchas mujeres, nacionales y extranjeras, fueron brutalmente golpeadas y violadas en el intencionalmente largo trayecto de Atenco a la prisión. así como la muerte de campesinos y periodistas.

El feminicidio es un fenómeno multifactorial, se necesitan políticas públicas, leyes y protocolos de seguridad dirigidos hacia las mujeres que tengan seguimiento por parte de autoridades competentes que investiguen.

Si bien, la violencia a las mujeres es ancestral, de acuerdo con el ENDIREH 2006, la entidad ocupa el primer lugar en porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas que sufrieron incidentes de violencia de pareja, casi 53% superior al promedio nacional.

Las causantes de las violencias contra las mujeres pueden ser sus hijos, padres, hermanos, primos o parejas, aunque la mayor incidencia es la pareja o expareja. También hay casos de mujeres violentadas por desconocidos.

Los factores de edad y ser económicamente activas son significativos para que las mujeres sufran violencia.

El estado de México tiene el mayor número de homicidios dolosos contra las mujeres tanto en el ámbito privado como en el público del 2006 al 2012, período en que Enrique Peña Nieto, fue gobernador.

Es un estado clasista y machista. Las mujeres del estado no tienen educación superior aunque saben leer y escribir. De la población de 15 y más años, el 4.48% tenía estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada; 17.64% terminó la educación media superior y 15.79% concluyó la educación superior, a pesar de lo anterior, muchas mujeres salen a trabajar lo que indica que su ámbito laboral es poco seguro .

Hasta el 2010 fueron 2,616 delitos sexuales registrados [SESNSP], (2019). Muchos de los feminicidios han sido perpetrados en la vía pública. Los cuerpos exhibidos en las calles.

Las estadísticas no han sido actualizadas oficialmente, sin embargo, las fuentes periodísticas, los colectivos feministas, organizaciones civiles y las familias de muchas mujeres desaparecidas han alertado sobre la problemática cotidiana. Mujeres de 15 y 19 años así como las de 25 a 29 años de edad concentran el mayor porcentaje de homicidios dolosos.

Los municipios con mayor frecuencia de homicidios dolosos para el 2006 son: Toluca, Ecatepec de Morelos, Nezahualcoyotl, Tlalnepantla de Baez, Chalco, Chimalhuacán, Ixtapaluca, Metepec y Texcoco, que tiene el 54.84% de defunciones por homicidio de mujeres.

Según Arteaga y Valdés (2010) estos municipios están en proceso de urbanización, presentan poca unión vecinal y condiciones depauperantes. Es un espacio donde la densidad social se encuentra fracturada y la individualidad está despojada de soportes sociales e institucionales, sus hablantes viven en los límites de prácticamente cualquier cosa. También hay un alto índice delictivo, en que las mujeres son negadas como sujetos independientes .

Falta mucho para un cambio fuerte en cuanto a la sociedad, a los roles de género, a considerar el amor de pareja, familia, hijos como un camino a seguir sin cuestionar los estereotipos de género, el machismo y más concretamente el patriarcado,

En síntesis de Peña Nieto a Eruviel Avila los feminicidios van en aumento, además que la población en general vive altos índices de inseguridad. El estado no hace nada, un caso paradigmático fue el de doña Irinea Buendía quien después de haber cerrado el caso de feminicidio de su hija, calificándolo como suicidio, la madre de la víctima mostró que el esposo de la víctima la mató.

El asesino serial “el Coqueto”, mataba, abusaba, estrangulaba y arrojaba a la vía pública jóvenes cuyo rango de edad era de los 16 a los 25 años, delgadas y de tez clara; las familias fueron tratadas con injusticia, desdén, negligencia y violencia, desde policías, ministerios públicos, fiscales, directoras de mecanismos de la mujer y procuradoras, gobernadores y presidentes de la República. (Lagarde, 2008, p. 210).

Todas nuevamente han sido descalificadas para argumentar *ad hominem* falzmente que se trata de prostitutas, drogadictas y demás calificativos denigrantes para las víctimas.

¿Qué futuro nos depara?

Son las feministas y los colectivos quienes hacen cuestionamientos, buscan a sus asesinadas, denuncian a los violadores, homicidas, se quejan ante las autoridades y las regresan a sus casas diciendo que no pueden hacer nada si no pasan 48 horas; mientras que la intuición de la madre aumenta con su terror de saber que algo malo sucedió, que los acontecimientos nos son normales de una rutina vivida en familia.

El estado es cómplice de estas figuras, aunque el Código Penal Federal, tipificó el feminicidio en el 2011 en el Estado de México, hasta el 2014 el gobierno tipificó el feminicidio en el Código Penal Local en el artículo 242 Bis, como el “homicidio doloso de una mujer cuando se actualice alguna de las circunstancias del Código Penal Federal, sólo que en el estado de México la pena sería de 40 a 70 años de prisión para los culpables al cometer delito de feminicidio”; sin embargo, ONU Mujeres señaló que el código no consideraba las relaciones de la víctima con el agresor, sin que cohabitara con él.

Esto es lamentable con una situación que Serrato llama afrogenofeminicidio, cuyas cifras son alarmantes, que hay leyes y acuerdos internacionales donde México forma parte y sin embargo, las instituciones del Estado que debían estar a cargo de dar seguimiento a los feminicidios se hicieran responsables, brindando apoyo a las familias desesperadas por encontrar a sus familiares. Sancionar culpables y promover una educación con perspectiva de género.

En general, las Alertas de Violencia de Género poco han funcionado; en 11 municipios de los 125 del Estado de México los feminicidios han aumentado, otorgándoles la categoría de homicidios dejando las averguaciones a personal no capacitado.

María Salguero, ingeniera geofísica, egresada el Instituto Politécnico Nacional ha realizado un mapa interactivo de los feminicidios en toda la República mexicana, con la finalidad de registrarlos y retratarlos.

Si no fuera por las feministas, los colectivos o grandes ciudadanas como Salguero, Guerrero Villalvazo (quien ha padecido múltiples agresiones y amenazas de muerte), organizaciones civiles, tendríamos cifras muy maquilladas proporcionadas por el gobierno, favoreciendo y alardeando de su existencia.

Estadísticas proporcionadas por María Salguero quien nos brindó información hasta julio del 2019, faltan datos de 2018 y los primeros meses de este año. Toma sus datos de la Prensa. Tiene Municipios completos de Ecatepec, Naucalpan, Juárez, Chihuahua y Chilpancingo. Los datos son de marzo 03, 2010 a 2 agosto 2019

Son datos del 2016 al 2019, sumando 8,000. Algunos casos de años anteriores los agrega a petición de las familias.

El rango de edad con mayor número de víctimas es de 18 a 59 años; le sigue con 1217 casos las mujeres de 18 a 30 años, luego con 580 de 31-40 casos.

La relación del feminicida con la víctima se desconoce en la mayoría de los casos 5,635, le sigue por sus parejas 887, después por sus familiares 337; 273 por conocidos, 131 por su ex pareja.

El estatus de los feminicidas mayoritariamente están prófugos, 869 ap 2 agosto de 2019 rendidos, 226 vinculados a procesos, 284 sentenciados, 136 se suicidaron y 36 se desconoce.

El modo en el que fueron asesinadas ocupa el primer lugar 2768 a balazos, 1,200 sin datos, 781 golpes, 548 puñaladas, 360 estranguladas, 312 con armas de uso exclusivo del ejercito, 162 asfixiadas 157 degolladas, 71 macheteadas, 66 lapidadas, 29 quemadas vivas, 23 atropelladas, 9 a martillazos, 4 ahogadas, 3 por envenenamiento, 1 arrojada al vacío y 1 con granada de fragmentación.

Tabla 1 Rango de Edad de las víctimas 7842	
2849	sin especificar
1709	18 a 59 años
1217	18 a 30 años
580	31-40 años
382	13 a 17 años
382	60 o más

Tabla 2. Relación del feminicida con la víctima 7759	
5635	Se desconoce la identidad del o los feminicidas
887	por sus parejas
373	por sus familiares
331	Se desconoce vínculo entre la víctima y el feminicida
273	por Conocidos
131	por su ex pareja

Tabla 3 Estatus del o los feminicidas 7352	
5821	Profugos
869	Aprehendido o aprehendidos
226	Vinculado o vinculados a proceso
184	Sentenciados
136	Se suicidaron
64	Se desconoce
33	Muertos
10	Liberado o liberados por fallas en el proceso
9	Inimputable

Tabla 4 Modo en que fueron asesinadas 6539	
2768	balazos
1200	sin datos
768	golpes
548	puñaladas
360	estranguladas
312	con armas exclusivas del ejército
162	asfixiada
157	degollada
71	macheteada
66	lapidadas
44	decapitadas
29	quemada viva
23	atropellada
9	martillazos
4	ahogada
3	envenenamiento
1	granada de fragmentación
1	arrojada al vacío

Tabla 5 Escenario del Crimen 6261	
1621	casa de la víctima
1387	en vía pública
637	vehículo
621	encontrada en despoblado o baldía
382	en un camino
307	carretera o autopista

206	en una casa
161	establecimiento mercantil
154	lugar de trabajo
113	se desconoce
106	en un canal
96	cuerpos de agua
90	hotel
68	bar o antro
55	barranca
31	en una obra negra
29	deportivo o gimnasio
22	arrojada a una presa
21	cisterna o a un pozo
20	parque
15	centro comercial
14	playa
13	tianguis
10	institución de educación o rehabilitación
10	mina
8	cerezo visita conyugal
8	mercado
8	poso
6	fosa séptica
6	hospital
6	casa de su ex pareja
1	panteón

Tabla 6. Femicidios por conexión	
883	Hijos en orfandad
420	Por confirmar identidad
88	Transfemicidios
75	Femicidas conocido en redes
34	probable femicidio

Después de analizar los datos proporcionados por María Salguero, coincido con ella en que los femicidios son debidos al crimen organizado que atacan a mujeres en situaciones de pobreza y a toda la población en una situación de guerra:

son asesinatos de mujeres con armas de uso exclusivo del Ejército, muchas calcinadas para evitar su identificación, se encuentran junto a un narcomensaje, algunas con huellas de violencia sexual o torturadas.

Ese nivel de violencia se debe, en parte a la disputa del crimen por los territorios. En Colima se disputa el Puerto de Manzanillo, en Tijuana el control de la frontera para tener acceso a la frontera con Estados Unidos; en Guerrero muchas asesinadas son comerciantes y es por derecho de piso o

por casos relacionados con siembra y trasiego; en Quintana Roo también hay disputa con la frontera y en Zacatecas el paso de la droga.

En Guanajuato, al control del huachicol y de la droga, y a la disputa entre los cárteles de Santa Rosa de Lima y Jalisco Nueva Generación se atribuye el 90% de los 326 feminicidios del 2018, mientras que sólo 13 casos fueron consecuencia de la violencia familiar.

No es que las mujeres estén involucradas en actividades de la delincuencia organizada porque se quieran volver ricas: son víctimas de pobreza, con embarazo adolescente, que por paquete de droga obtienen 20 pesos.

Muchas se relacionan a través de sus parejas sentimentales o como medio de subsistencia, por lo que es hora de analizar el contexto de la violencia feminicida, no criminalizar a las víctimas y atender las causas con políticas públicas. El Universal 8 oct, 2019

Obviamente los informes de una ciudadana “de a pie” como Salguero y Villalvazo, son informes que difieren de los oficiales y podríamos continuar comparando los maquillajes que pueden realizar en el Estado pues éste ha firmado documentos de carácter internacional que no ha respetado, también ha recibido dinero por generar fiscalías e instituciones de ayuda a la mujer de las cuales se ha visto mucho esfuerzo pero poca voluntad política cuando se acude con los jueces.

Si la misoginia no existiera, sería difícil que existieran tantas mujeres asesinadas, se castiga a quien se considera inferior y poca cosa. Los feminicidios van a la alza con mujeres de diversas clases sociales, cada vez hay más feminicidios en nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, lo cual habla de que la mujer aunque esté preparada, sigue siendo considerada un ser de poca monta. Hay mucho que trabajar y generar la dignidad y el valor de los seres humanos.

Berlanga (2013) sintetiza de manera ejemplar las irregularidades cometidas en los feminicidios.

Desafíos

1. La tipificación se hizo por recomendación internacional y en medio de una fuerte presión social (movimiento feminista).
2. Se tipificó más por legitimidad social, que por utilidad jurídica (elementos subjetivos).
3. No hay uniformidad en el tipo penal. Lo que en un estado es feminicidio en otro no.
4. Hay disparidad en las penas: La más baja en Michoacán, 20 años de prisión. La más alta EDOMEX se considera incluso la prisión vitalicia.
5. No todas las muertes violentas de mujeres se investigan como feminicidios (Resolución de la SCJ caso Mariana Lima Buendía) caso cerrado como suicidio y logró la madre que reabrieran el caso, su madre doña Irinea.
6. Se descarta (el feminicidio) para no investigar, en lugar de investigar para confirmar o descartar.

7. Se teme el efecto estadístico en las instancias de Procuración de Justicia.
8. Falta de sensibilización/capacitación del personal; los que sí están capacitados, siguen llevándose por los prejuicios de género.
9. No se aplican protocolos.
10. Falta entender este delito.

REFERENCIAS

- Aguilar Castañón, Gail. (2006), Sergio. *El feminicidio en Ciudad Juárez ante la Comisión interamericana de Derechos humanos*. Tesis licenciatura en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM
- Angulo Menasse, Andrea. (2018). Una mirada al feminicidio, Mariana Berlanga. Editorial Ítaca/ Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2018, 256 páginas, ISBN: 978-607-9465-58-2. *Investigaciones Feministas*. 9. 10.5209/INFE.60651.
- Arteaga Botello, N., & Valdés Figueroa, J. (2010). Contextos socioculturales de los feminicidios en el Estado de México: nuevas subjetividades femeninas. *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (1), 5-35.
- Berlanga Gayón, M. (2013) El feminicidio en América latina desde una crítica cultural feminista. Tesis de grado Doctora en Estudios Latinoamericanos. Universidad Nacional Autónoma de México. CDMéxico.
- Berlanga Gayón, Mariana. (2015). El espectáculo de la violencia en el México actual: del feminicidio al juvenicidio *Revista Athenea Digital* Volumen 15 Número 4 Páginas 105-128
- Caputi J. y Russell, D. (1990). Femicide: Speaking the Unspeakable. *Ms. Magazine*, 1(2), 34-37. Sitio web: <http://www.unc.edu/~kleinman/handouts/Femicide.pdf>. Fecha de consulta: 18 de junio de 2012.
- Federici, Silvia (2004). *Calibán y la Bruja*. Mujeres cuerpo y acumulación primitiva (1ª. ed). Madrid: Traficantes de sueños.
- Díaz Becerra, Roxana. (2017). Violencia de género y feminicidio en el Estado de México del 2006 al 2012. Tesis para obtener el título de licenciada en Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. FCPyS. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM
- Gaspar de Alba, Alicia y Georgina, Guzmán. (2011). *Making a killing. Femicide, free trade and la frontera*. University of Texas Press. United States of America.
- González Rodríguez, Sergio. (2002). *Huesos en el desierto*. Editorial Anagrama. Barcelona,
- Gutiérrez Castañaeda, Griselda. (2004) *Violencia sexista. Algunas claves para la comprensión del feminicidio en Ciudad Juárez*. Programa Universitario de Género. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela. (2004). *El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia*. El paradigma feminista: la violencia contra las mujeres y los derechos humanos. México: Cátedra. UNESCO. Sitio Web: <http://catedraunescohdh.Universidad Nacional Autónoma de México> Sitio web: UNAM.mx/catedra/CONACYT/16DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/2 MarcelaLagarde El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia.pdf Fecha de consulta: 4 de octubre de 2019
- Lagarde, M. (2008) Antropología, feminismo y política: violencia femicide y derechos humanos de las mujeres in M Bullen and D. Mintegui (ed) (2018). Retos teóricos a nuevas prácticas pp. 209-39, Sitio Web: https://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/003_Lagarde.pdf. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2019

- Monárrez, Fragoso, Julia Estela. (2000). La cultura del feminicidio en *Ciudad Juárez 1993-199*. Frontera Norte, vol. 12 No. 23, 87.117
- Monárrez, Fragoso, Julia Estela. (2009). *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez México*: El Colegio de la Frontera Norte, vol. 12 No. 23, 87.117
- Muriel, J. (1974) *Los recogimientos de mujeres*. México: Instituto de investigaciones históricas. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM
- ONU Mujeres México, (2019). *Violencia Feminicida en México*. Infografía. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. Sitio Web: https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/infografa%20violencia%20onu%20mujeres%20espaol_web.pdf?la=es&vs=5828. Fecha de consulta::30 de septiembre de 2019
- Russell, D. (2006). *Introducción: las políticas del feminicidio*. En Roberta Harmes y Diana E. Russell (eds.), *Feminicidio: una perspectiva global* (pp. 57-71). México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Russell, D. (2006). *Definición de feminicidio y conceptos relacionados*. En R. Harmes y D.E. Russell (eds.), *Feminicidio: una perspectiva global* (pp. 73-95). México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Russell, Diana E. y Jill Radford (editoras) (2010). *Feminicidio. La política del asesinato de las mujeres*. CEI-CH-Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Comisión especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], (2019). Información sobre violencia contra las mujeres (incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1), agosto 2019. Centro Nacional de Información Sitio web: <https://drive.google.com/file/d/1KDrKyGuSv8dvY36OF3K2H-oSfwRoiGKA/view> Fecha de consulta 20 de mayo de 2019.
- Segato, Rita Laura. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia*. Universidad Buenos Aires, Prometeo y Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.
- Segato, Rita. (2004). *Territorio, soberanía y crímenes de segundo Estado: la escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*. En Ciudad Juárez de este lado del puente, 75-93. México: Epikieia-IN-MUJERES.
- Segato, Rita Laura. (2006). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*. Territorio, soberanía y crímenes de segundo estado. Tinta Limón. México.
- Segato, Rita Laura (2007a), *El color de la cárcel en América Latina: Apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en deconstrucción*», *Revista Nueva Sociedad*, núm. 208, pp. 142-161.
- Segato, Rita Laura. (2007b). *Qué es un feminicidio*. Notas para un debate emergente. En: Belausteguigoitia, Marisa y Melgar, Lucía. *Frontera, violencia, justicia: nuevos discursos*. PUEG-Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, UNIFEM. México, 2007. 43 P.
- Segato; Rita Laura. (2008). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez: territorio, soberanía y crímenes de segundo estado*. *Revista Debate Feminista*. Año 19. Vol. 37. Abril 93 p.
- Segato, Rita Laura. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Traficante de Sueños editorial, Madrid.
- Registro de María Salguero de 2016 a 2019 Sitio web: <https://femicidiosmx.crowdmap.com/> Fecha de consulta: 14 de mayo de 2019.
- Feminicidios tienen el sello del crimen organizado: María Salguero. El Universal 8 oct, 2019.

AVANÇO DO NEOCONSERVADORISMO NA SOCIEDADE BRASILEIRA E AS IMPLICAÇÕES PARA A FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA/O ASSISTENTE SOCIAL



DANIELLA MIRANDA DA SILVA¹

RESUMO: As transformações societárias, iniciadas na década de 1970 nos países de capitalismo central, chegam ao Brasil na década de 1990 e alteram as formas de regulação econômica, política, social e ideológica. Tal processo afeta tanto na formação profissional quanto nas condições de trabalho da/o assistente social exigindo novas requisições e habilidades, além de capacidade de leitura crítica e de proposição criativa frente a regressão dos direitos sociais. As transformações em curso do capitalismo contemporâneo impulsionam o avanço do neoconservadorismo e exigem da/o assistente social um arcabouço teórico denso para luta em defesa dos princípios que orientam o Projeto Ético-Político profissional.

Palavras-chave: Neoconservadorismo. Serviço Social. Formação Profissional. Projeto Ético-Político Profissional.

ABSTRACT: The societal transformations, begun in the 1970s in the countries of central capitalism, arrived in Brazil in the 1990s and altered the forms of economic, political, social and ideological regulation. This process affects both the professional training and the working conditions of the social worker demanding new requisitions and skills, as well as critical reading and creative proposition in the face of regression of social rights. The ongoing transformations of contemporary capitalism impel the advance of neoconservatism and demand from the social worker a dense theoretical framework to fight in defense of the principles that guide the Professional Ethical-Political Project

Keywords: Neoconservatism. Social Worker. Professional qualification. Professional Ethical-Political Project.

1 INTRODUÇÃO

O Serviço Social desenvolve-se no interior da sociedade capitalista, com bases conservadoras para controlar a vida dos trabalhadores, na produção e reprodução das relações sociais (profissional da coerção e do consenso). Ao longo de sua história a profissão foi se modificando até assumir, na década de 1980, um compromisso com a classe trabalhadora, expresso no Código de Ética da/o Assistente Social de 1993 e no Projeto Ético-Político profissional.

Por ser uma profissão inserida na dinâmica da sociedade capitalista, o Serviço Social sofre os rebatimentos do avanço do neoconservadorismo na sociedade brasileira em seu processo de trabalho.

A pesquisa aqui apresentada foi resultado do Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social e teve como referencial o Materialismo Histórico e Dialético, pois o mesmo apreende a realidade a partir de suas múltiplas determinações. A abordagem foi qualitativa, a preocupação

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Ceuma. E-mail: daniellamiranda@outlook.com

em identificar os fatores que contribuem para ocorrência do neoconservadorismo, caracteriza esta pesquisa em nível de pesquisa explicativa. Quanto ao procedimento operativo da pesquisa, foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica a partir da leitura de livros, artigos, dissertações, teses e informativos do Conselho Federal de Serviço Social.

Ao investigar os impactos das transformações societárias no cotidiano profissional das/os assistentes sociais e as respostas coletivas frente ao avanço do neoconservadorismo é possível perceber os reflexos e as consequências nos processos de trabalho. Assim, somente a clareza na compreensão desse fenômeno poderá auxiliar a categoria profissional a criar e fortalecer as estratégias de combate ao neoconservadorismo e a materialização do Projeto Ético-Político profissional.

2 TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E O AVANÇO DO NEOCONSERVADORISMO

Ao final da década de 1960 o modelo de acumulação que sustentou o keynesianismo-fordismo começa dar sinais de esgotamento, com a queda da taxa de lucro e o crescimento dos estoques. A recessão generalizada exige respostas dos países de capitalismo central inicia-se o processo de reestruturação do capital (NETTO; BRAZ, 2012).

A partir dos anos de 1970, no mundo ocorrem mudanças na esfera econômica com a globalização, na esfera da produção com a reestruturação produtiva e na esfera estatal, com a adoção do ideário neoliberal. Tais processos visavam substituir todos os avanços construídos no período do Estado de Bem-Estar Social e instaurar uma nova forma de organização da sociedade, resgatando os valores liberais do século XIX.

A globalização altera o padrão mundial de organização da produção, a partir da necessidade de diminuição dos custos e a qualidade dos serviços oferecidos. Tem-se um redesenho do mapa político-econômico mundial com a desterritorialização da produção e com o crescimento das empresas transnacionais (NETTO, 1996).

De acordo com Netto (1996) esse período é marcado pelo avanço da comunicação, dos transportes (mobilidade espaço-temporal) e da automação. Essas características causam impactos nas condições de trabalho, que passam a ser marcadas pela flexibilização e precarização. O esgotamento do modelo de acumulação rígida, marcada pelo taylorismo- fordismo, passa a dar lugar ao processo de acumulação flexível.

A partir dos avanços técnico-científicos, há gradativamente a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, o que gera desemprego e o enfraquecimento das organizações sindicais. Novas exigências são colocadas aos trabalhadores, agora chamados colaboradores, maior qualificação, polivalência e multifuncionalidade.

Uma das respostas do capital em face de sua própria crise foi a reestruturação produtiva, que teve como características e consequências marcantes: o desemprego estrutural; a flexibilidade nos processos de trabalho; o crescimento do setor de serviços e da informalidade; o surgimento

de contratos de trabalhos temporários, precarizados, em tempo parcial e subcontratações; a perda e redução de direitos trabalhistas; o aumento de mulheres no trabalho com baixa remuneração; o enfraquecimento do poder sindical; o aumento das desigualdades sociais e da pobreza; e as mudanças nos padrões culturais, interferindo na subjetividade da classe trabalhadora (HARVEY, 1989 *apud* MANSUR, 2012, p.182).

Para garantir essas mudanças, no plano político, foi adotado o ideário neoliberal. Com características de diminuição do tamanho do Estado e sua não interferência no plano econômico e social. Há o rompimento do pacto que sustentava o Estado de Bem-Estar Social, diminuição dos serviços públicos e cortes dos direitos sociais.

O Estado assume a responsabilidade de diminuir o ônus do capital com a reprodução da força de trabalho, assumindo o processo de flexibilização e desregulação, e assim, torna-se “Estado máximo para o capital” (NETTO, 1996, p.100). Há o desenvolvimento de uma cultura anti-Estado, que visa enfraquecer sua legitimidade.

Nesse contexto de uma burguesia cuja mentalidade é moldada por valores aristocráticos combinados ao que há de mais conservador em termos do imperialismo mundial, a lógica de valorização do capital comanda muito mais uma reestruturação organizacional do que produtiva e tecnológica. O objetivo primordial é a remoção do obstáculo representado pelo trabalho organizado e o reforço à sua precarização via redução de direitos e aumento do desemprego (SANTOS, 2007, p. 26).

A nova sociabilidade burguesa, construída a partir de 1980, é marcada pelo consumismo exacerbado, competição, individualidade. A ideologia pós-moderna é uma estratégia para manutenção da ordem social e diminuição das tensões causadas pelas contradições sociais. Tem-se o reforço de uma perspectiva de conciliação de classes, fundamental para manutenção do capital.

O neoconservadorismo busca legitimação pela repressão dos trabalhadores ou pela criminalização dos movimentos sociais, da pobreza e da militarização da vida cotidiana. Essas formas de repressão implicam violência contra o outro, e todas são mediadas moralmente, em diferentes graus, na medida em que se objetiva a negação do outro: quando o outro é discriminado lhe é negado o direito de existir como tal ou de existir com as suas diferenças (BARROCO, 2011, p. 209).

A indústria bélica como um elemento dinamizador da economia capitalista. Atualmente “o belicismo passa incluir as políticas de segurança pública em período de paz formal e se estende como negócio capitalista privado à vida na paz e na guerra, configurando a emergência da militarização da vida social” (NETTO, 2012, p. 427).

Netto (2012), com base em outros estudiosos, aponta que há uma substituição do Estado de Bem-Estar Social por um “Estado penal” que reprime as classes consideradas perigosas, assim como intensifica a utilização de empresas de segurança privada, desenvolvendo um ramo para novos negócios.

O Brasil, assim como os demais países periféricos, apesar de não ter vivenciado o Estado de Bem-Estar Social, iniciou os processos anteriormente elencados a partir década de 1990. O neoliberalismo inicia-se no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), a partir do desmonte do Estado, com privatizações de empresas estatais.

É no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que ocorre a consolidação do neoliberalismo, a partir da necessidade da inserção do Brasil na economia globalizada. Na condição de economia periférica, o país passa a obedecer aos ditames das instituições multilaterais, adequando sua política econômica, fiscal e social.

Com a justificativa de controlar a crise do Estado brasileiro, o governo assume um discurso de necessidade de reforma do aparelho estatal. Behring (2008) aponta os elementos descritos por Bresser Pereira como razões para crise do Estado: déficit público; poupanças públicas negativas ou muito baixas; dívida interna e externa excessivas; falta de crédito do Estado e pouca credibilidade do governo.

A partir da necessidade de realizar a reforma do Estado brasileiro foi criado em 1995 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Para Bresser Pereira, ministro do MARE, “a Reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social (...)” (BRESSER PEREIRA, 1996 *apud* DOS SANTOS, 2012, p. 94).

A reforma do Estado, sob o ponto de vista econômico, é marcadamente conservadora pois visa estruturar a economia para gerar superávit primário destinado ao pagamento da dívida externa (GUILHERME; NOGUEIRA, 2010). Do ponto de vista social, há diminuição da intervenção do Estado na política social, o que impede a consolidação das conquistas expressas na Constituição Federal de 1988.

No que se refere às políticas sociais, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Estado brasileiro vai gradativamente perdendo sua autonomia a partir da difusão do trinômio articulado do neoliberalismo: privatização, focalização e descentralização (GUILHERME; NOGUEIRA, 2010).

Assiste-se a transferência da responsabilidade do Estado para o mercado e sociedade civil. Adotam-se novas respostas ao enfrentamento da questão social marcada pela separação entre o direito e o serviço. Essa atual configuração altera as condições de trabalho da/o assistente social e coloca novas exigências ao processo de formação e ao exercício profissional.

4 OS IMPACTOS DO NEOCONSERVADORISMO NA FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA/O ASSISTENTE SOCIAL

O Serviço Social brasileiro, a partir da década de 1980, ao incorporar a perspectiva do materialismo histórico e dialético e assumir um posicionamento político aliado a lutas da classe trabalhadora, realizou o caminho inverso em relação aos rumos tomados pelas ciências sociais. Nesse momento a profissão supera sua condição de subalternidade em relação as ciências sociais e passa a produzir conhecimento na perspectiva de superação da sociabilidade burguesa (LESSA, 2000).

Paradoxalmente, no momento que o Serviço Social assume uma postura crítica há o fortalecimento do neoconservadorismo (ou neoliberalismo) rebatem de diretamente na sociedade brasileira, tanto na perspectiva econômica, quanto política e, principalmente na esfera social. O formato de organização adotado pelo Estado a partir da década de 1990 permite a ampliação do processo de mercadorização dos serviços sociais de saúde, previdência e de educação.

Na década de 1990, desenvolve-se uma crítica a universidade pública, ainda que ofereça ensino diferenciado, e as instituições privadas são apresentadas como modelo, pois, são regidas por critérios empresariais como referência organizacional, consideradas mais ágeis, eficientes e financeiramente equilibradas (IAMAMOTO, 2014).

Os traços que marcam o ensino superior no Brasil também refletem no processo de formação das/os assistentes sociais. As diretrizes curriculares aprovadas pelo então Ministério da Educação do Desporto (MEC) não refletem o processo de construção coletiva da categoria profissional amplamente debatido na então Associação Brasileira de Ensino do Serviço Social (ABESS). Assim, por exemplo, no perfil do bacharel em Serviço Social constava ‘profissional comprometido com os valores e princípios norteadores do Código de Ética do Assistente Social’, o que foi retirado e substituído por ‘utilização dos recursos da informática’ (IAMAMOTO, 2014, p. 445).

A expansão das vagas no ensino superior privado nos cursos de Serviço Social exige dos órgãos de representação da categoria “uma política específica de integração desses cursos a proposta de formação profissional consensuada, condição de preservar a hegemonia na direção acadêmica e política dessa formação” (IAMAMOTO, 2014, p.444).

O discurso utilizado para justificar o ensino superior privado está afiançado de ampliação e democratização do acesso ao ensino superior em uma sociedade marcada pela forte segregação social. Porém essa democratização não garante acesso ao direito ou a serviços de qualidades. Paralelamente a esse processo, as novas configurações assumidas pelo Estado e pela sociedade passam a requerer um perfil profissional com competências e habilidades específicas para formular, executar e avaliar políticas sociais, planos, programas e projetos, além de conhecimentos de planejamento e gestão social.

requisita, também, um profissional versado no instrumental técnicooperativo, capaz de potencializar as ações nos níveis de assessoria, planejamento, negociação, pesquisa e ação direta, estimuladora da participação dos sujeitos sociais nas decisões que lhes dizem respeito, na defesa de seus direitos e no acesso aos meios de exercê-los (IAMAMOTO, 2009, p. 32)

É necessário pensar o processo de formação profissional articulado aos princípios que orientam o Projeto Ético-Político, para dotar a/o assistente de conhecimentos técnicos e capacidade de leitura crítica, para pensar construções coletivas e que possibilitem uma outra sociabilidade.

É importante destacar que o perfil profissional da/o assistente social é

Profissional que atua nas expressões da questão social, formulando e implementando propostas para o seu enfrentamento, por meio de políticas sociais públicas, empresariais, de organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Profissional dotado de formação cultural generalista crítica, competente em sua área de desempenho, com capacidade de

inserção criativa e propositiva, no conjunto das relações sociais e no mercado de trabalho. Profissional comprometido com os valores e princípios norteadores do Código de Ética do Assistente Social (PINHEIRO, 2015, *apud* ABEPSS, 1997, p.1).

A partir de 2006 foi autorizado o ensino de Serviço Social na modalidade de Ensino a Distância (EAD), por conta das condições de estruturas precárias assim, como a mercantilização do ensino, o conjunto CFESS-CRESS (Conselho Regional de Serviço Social), ABEPSS e ENESSO (Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social) se manifestaram contra essa modalidade de ensino.

O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) no ano de 2010 elaborou um documento que trata “sobre a incompatibilidade entre graduação à distância e o Serviço Social”, relançado em 2015, tendo sido lançado o volume 2 no de 2014, os referidos documentos abordam questões como a realidade do EAD no Brasil, e as condições concretas da formação de assistentes sociais via EAD, entre outros. Além da campanha lançada em 2011 “educação não é *fast food*: diga não para a graduação à distância em Serviço Social”

A descoberta do curso de serviço social como nicho de valorização relaciona-se a uma demanda do mercado de trabalho, no formato que adquire o enfrentamento das expressões da questão social pelo Estado e as classes no neoliberalismo. Trata-se de produzir uma preparação para as requisições de mensuração e gestão/controlar dos pobres. Nesse contexto, não se requisita o perfil das diretrizes curriculares, crítico, articulador político-profissional dos sujeitos, preocupado com os direitos e a cidadania, pesquisador que vai além das aparências dos fenômenos, profissional preocupado com a coletivização das demandas, com a mobilização social e a educação popular. Ao contrário, o que se requisita é um profissional à imagem e semelhança da política social focalizada e minimalista de gestão da pobreza e não do seu combate, politização e erradicação (CFESS, 2015, p.15).

A nova conjuntura da realidade brasileira definida pelo padrão de atuação do Estado, num contexto pós-ditadura militar, com a adoção do ideário neoliberal a partir da década de 1990, afeta diretamente o processo de formação e exercício profissional que desde o final da década de 1980 está vinculado a luta da classe trabalhadora.

a modalidade de EaD - pela lógica da qual faz parte e que não pode ser descontextualizada de um país periférico capitalista, desigual, cujo Estado historicamente não concebe a Educação como direito social e dever estatal – indica a tendência crescente de desqualificação do processo formativo e concomitante desvalorização profissional, com conseqüente reconfiguração do perfil profissional (CFESS, 2014, p. 34).

É necessária uma formação comprometida, atrelada aos princípios fundamentais do Código de ética, vinculada à luta da classe trabalhadora. Compreendendo e articulando as dimensões teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política, realizando a leitura crítica da realidade para uma intervenção crítica e propositiva frente ao cenário marcado pelas inflexões neoconservadoras.

4 OS DESAFIOS PARA MATERIALIZAÇÃO DO PROJETO ÉTICO-POLÍTICO PROFISSIONAL FRENTE AO AVANÇO DO NEOCONSERVADORISMO

O Serviço Social brasileiro, diante ao avanço do neoconservadorismo na sociedade, deve buscar novas alternativas frente os retrocessos vivenciados no país, como a retirada de direitos sociais conquistados por meio da luta da classe trabalhadora.

A década que se inicia [2000] nos mostra dois processos interrelacionados: a continuidade do processo de consolidação do projeto ético-político e as ameaças que sofre diante das políticas neoliberais que repercutem no seio da categoria sob a forma de um neoconservadorismo (BRAZ, 2001, p. 4).

Em tempos de regressão dos direitos sociais e da liberdade, os princípios éticos que norteiam a profissão devem ser reforçados, para isso é necessária uma leitura crítica da realidade, apreendendo a nova conjuntura do Estado brasileiro e sua contraditoriedade, pois ao mesmo tempo que o Estado é minimizado no plano social, busca maior controle da vida da população, interferindo em questões individuais².

[...] vinculada ao fortalecimento do neoconservadorismo inspirado nas tendências pós-modernas, que compreende a ação profissional como um campo de fragmentos, restrita às demandas do mercado de trabalho, cuja apreensão requer a mobilização de um corpo de conhecimentos e técnicas que não permite extrapolar a aparência dos fenômenos sociais; e outra relacionada à tradição marxista, que compreende o exercício profissional a partir de uma perspectiva de totalidade, de caráter histórico-ontológico, remetendo o particular ao universal e incluindo as determinações objetivas e subjetivas dos processos sociais (SIMIONATTO, 2009, p. 102).

O neoconservadorismo se alastra em todos os segmentos societários, na política, na ideologia, tornando-se hegemônico. Tal perspectiva não aceita posicionamentos divergentes, o que dificulta o exercício da democracia. O Brasil vive, após o *impeachment* da presidenta democraticamente eleita, Dilma Rousseff³, uma forte inflexão neoconservadora, com o desmonte dos direitos sociais, a flexibilização e a regressão dos direitos trabalhistas, o desmonte da previdência social, a privatização de empresas públicas, além do sucateamento das universidades públicas⁴.

O movimento neoconservador que se instalou no Brasil, ataca principalmente os direitos da classe trabalhadora e causa impactos diretos para o assistente social, tanto como trabalhador assalariado, quanto nas condições para realização do seu trabalho. Assiste-se ao enfraquecimento das políticas sociais e a refilantropização da questão social, a transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil.

2 Exemplo disso é a aprovação na Câmara Federal da PL 6583 (Estatuto da família), PL 5069/13 (criminaliza a indução ou auxílio ao aborto)

3 O *impeachment* ocorreu em agosto de 2016.

4 A partir de 2016, durante os protestos que pediam o *impeachment* da então presidenta da república, foi possível perceber o neoconservadorismo presente na sociedade brasileira, quando manifestantes pediam o fim da democracia e o retorno da ditadura militar, faziam referência ao nazismo.

[...] o Assistente Social, dependendo de sua opção política, pode configurar-se como mediador dos interesses do capital e do trabalho, ambos presentes, em confrontos nas condições em que se efetiva a prática profissional (IAMAMOTO, 2001 *apud* BONFIM, 2015, p. 123).

O aumento do neoconservadorismo acarreta numa visão unilateral, onde as diferenças são suprimidas, é possível perceber o crescimento da intolerância religiosa, e no Brasil, esse preconceito é mais forte com religiões de matrizes africanas, além do racismo, xenofobia, misoginia, homofobia, lesbofobia e transfobia.

A reatualização do conservadorismo é favorecida pela precarização das condições de trabalho e da formação profissional, pela falta de preparo técnico e teórico, pela fragilização de uma consciência crítica e política, o que pode motivar a busca de respostas pragmáticas e irracionais, a incorporação de técnicas aparentemente úteis em um contexto fragmentário e imediatista. A categoria não está imune aos processos de alienação, a influência do medo social, à violência, em suas formas subjetivas (BARROCO, 2011, p.212).

Há o crescimento da barbárie, para Barroco (2011) a ideologia dominante, vinculada pela mídia por meio do rádio, televisão e internet, falseiam a história, naturalizam a desigualdade, moralizam a questão social, incita o apoio da população a práticas fascistas: como o uso da força, armamento e linchamentos, cada vez mais recorrentes no cenário atual.

Nesse contexto de mudanças na sociedade em que estão inseridas/os assistentes sociais, que atuam diretamente nas expressões da questão social, vinculada a classe trabalhadora, com o seu Projeto Ético-Político profissional, encontram um cenário cada vez mais desafiador para consolidação e reafirmação com os princípios fundamentais da profissão.

Desde a crítica ao Serviço Social tradicional, a categoria profissional articula-se para rompimento e superação da matriz conservadora e moralizadora de forma definitiva, em razão disto, aponta para a constante necessidade de aperfeiçoamento técnico dos/as profissionais para garantia de sua autonomia e superação de uma subalternidade construída historicamente.

A possibilidade de superação desses obstáculos se dá a partir de uma qualificação profissional, que se inicia com o processo de formação que permita à/ao assistente social realizar a leitura da realidade e se posicionar de maneira criativa. É necessário reafirmar desde a formação acadêmica os princípios fundamentais do Projeto Ético-Político da profissão.

Além disso é necessário fortalecer os movimentos sociais em defesa da classe trabalhadora. Pressionar o poder público para que haja investimento em políticas públicas e sociais, de forma a garantir que os cidadãos tenham seus direitos fundamentais garantidos, como saúde e educação para superação das desigualdades sociais.

[...] a presença do neoconservadorismo no Serviço Social contemporâneo nos remete, necessariamente, à compreensão do movimento efetuado pelo pensamento conservador, que representa muito mais do que a formatação de um determinado modo de ver e entender o mundo que o cerca. Na essência desse pensamento está o imperativo de justificar uma determinada ordem como 'natural' diante de uma realidade que teima em transformar-se, em 'progredir' (MARTINS, 2012, p. 15).

O comprometimento e articulação das instituições representativas da categoria profissional, como o conjunto CFESS/CRESS e a ABEPSS, e dos estudantes, a partir da ENESSO, é fundamental para defesa da formação de qualidade, que dote as/os profissionais de referenciais teóricos, metodológicos, técnicos, éticos para leitura crítica da realidade, compreendendo o movimento do capital para assegurar sua manutenção. Assim, é possível efetivar e materializar os princípios fundamentais presentes no Código de Ética da/o Assistente Social.

5 CONCLUSÃO

A construção do Projeto Ético-Político profissional da/o assistente social marca a vinculação do Serviço Social brasileiro à luta da classe trabalhadora, a profissão assume o compromisso ético-político de construir uma outra sociabilidade, sem opressão ou dominação de quaisquer espécie.

É necessário considerar a/o assistente social como trabalhadora assalariada/o inserida/o na divisão social e técnica do trabalho, está diretamente vinculado a oferta de políticas sociais. E no atual contexto de individualização, diminuição de direitos, desresponsabilização do Estado as condições objetivas para realização do trabalho profissional são profundamente alteradas.

Tem-se a urgência de afastar o Serviço Social das perspectivas que a consideram e reforçam a profissão como ajuda, caridade, bondade, vocação, benevolência, amor e outros que esvaziam os avanços teóricos, técnicos e políticos da profissão nos últimos 40 anos. O Conselho Federal de Serviço Social norteado pelos princípios do Código de Ética da/o Assistente Social, se posiciona contrário ao avanço do neoconservadorismo na sociedade brasileira, que reafirmando sua luta junto a classe trabalhadora.

O avanço do neoconservadorismo na sociedade e o retraimento das políticas sociais públicas, rebatem diretamente no espaço sócio-ocupacional e no exercício profissional, interferem no estabelecimento das condições éticas e técnicas do exercício profissional e na preservação do sigilo profissional (Resolução CFESS nº493/2006 e no Código de Ética - Capítulo V).

Frente ao cenário de alijamento da formação profissional, precarização das condições de trabalho e avanço do neoconservadorismo é necessário que as organizações representativas da categoria e as/os profissionais unam forças para defesa da profissão de forma laica, qualificada e comprometida com a construção de uma nova sociedade.

REFERÊNCIAS

ABEPSS. **Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social**. Rio de Janeiro, 1996.

BARROCO, M. L.S. Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético político. In: Rev. **Serviço Social e Sociedade** nº 106, 2011.

BARROCO, M. L. S; TERRA, S. H. **Código de Ética do/a Assistente Social comentado**. São Paulo. Cortez, 2012.

- BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo, Cortez, 2008.
- BONFIM, P. **Conservadorismo moral e Serviço Social: a particularidade da formação moral e a sua influência no cotidiano de trabalho dos assistentes sociais**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2015.
- BRAZ, M. **Notas sobre o Projeto Ético-Político do Serviço Social**, 2001.
- CFESS. **Sobre a incompatibilidade entre graduação à distância e Serviço Social** volume 1, Brasília, 2015.
- _____. **Sobre a incompatibilidade entre graduação à distância e Serviço Social** volume 2, Brasília, 2014.
- Delgado, L. B. Espaço sócio ocupacional do assistente social: seu arcabouço jurídico-político. In: **Rev. Serviço Social e Sociedade** n° 113, 2013.
- DOS SANTOS, D. J. Ong's: perspectiva de mercado de trabalho para o Serviço Social? In: Serra, R. **Espaços ocupacionais e Serviço Social**, Jundiaí, Paco Editorial, 2012.
- GUILHERME, R. C; NOGUEIRA, V. M. R. A reforma do Estado e suas implicações nas políticas sociais. In: *Revista Políticas Públicas*, v.14, p. 329-337, 2010.
- IAMAMOTO, M. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: **Serviço Social: direitos e competências**. CFESS: Brasília, 2009.
- IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo, Cortez, 2014.
- LESSA, S. Serviço Social e Trabalho: do que se trata? In: **Revista Temporalis**, n°1, 2000.
- MANSUR, M. C. C. O Serviço Social nas fundações e instituições empresariais. In: Serra, R. **Espaços ocupacionais e Serviço Social**, Jundiaí, Paco Editorial, 2012.
- MARTINS, E. A. **A ofensiva neoconservadora no Serviço Social contemporâneo: recomposição de velhos dilemas**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.
- NETTO, J. P. Crise do capital e consequências societárias. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n°111, 2012.
- _____. Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n° 50, 1996.
- NETTO, J. P; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo, Cortez, 2012.
- RAICHELIS, R. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- SANTOS, J. S. **Neoconservadorismo pós-moderno e Serviço Social brasileiro**. São Paulo, Cortez, 2007.
- SIMIONATTO, I. Expressões ideoculturais da crise capitalista na atualidade e sua influência teórico-prática. In. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

RELAÇÕES SOCIAIS DE SEXO, CLASSE E “RAÇA”/ ETNIA: A REALIDADE DAS MULHERES NA FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA BRASILEIRA



MARIA GABRIELLE CHAVES SILVA
Universidade Federal da Paraíba

KÍSSIA WENDY SILVA DE SOUSA
Universidade Federal da Paraíba

MAYRA HELLEN VIEIRA DE ANDRADE
Universidade Federal da Paraíba

LUANNA OLIVEIRA CAVALCANTI
Universidade Federal da Paraíba

CARINA FELIX BEZERRA
Universidade Federal da Paraíba

JANIRA NETA DOS SANTOS SILVA
Universidade Federal da Paraíba

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar a realidade das mulheres no período da formação sócio-histórica brasileira, a partir da perspectiva da consubstancialidade das relações sociais de sexo, “raça”/etnia e classe que estruturam a sociedade patriarcal-racista-capitalista. Para compreendermos a realidade das mulheres, é necessário analisar suas especificidades de maneira heterogênea, analisando as particulares de “raça”/etnia e classe social, além de percebermos o patriarcado indissociável da formação colonialista, racista e capitalista. Portanto, utilizamos pesquisa bibliográfica e nos ancoramos no Feminismo Materialista Francófono, a partir de uma análise dialética das relações sociais que pretende explorar as múltiplas formas de dominação e exploração sobre as mulheres no Brasil, compreendendo

o patriarcado e racismo como sistemas de dominação e exploração que foram incorporados e fortalecidos pelo capitalismo, de modo a maximizar o seu funcionamento.

Palavras-chave: Mulheres. Patriarcado. Relações sociais de sexo, “raça”/etnia e classe. Consubstancialidade.

ABSTRACT: The objective of this article is to analyze the reality of women in the period of Brazilian socio-historical formation, from the perspective of the consubstantiality of the social relations of sex, “race” / ethnicity and class that structure the patriarchal-racist-capitalist society. In order to understand the reality of women, it is necessary to analyze their specificities in a heterogeneous manner, analyzing the particulars of “race” / ethnicity and social class, in addition to perceiving the inseparable patriarchy of colonial, racist and capitalist formation. Therefore, we use bibliographic research and anchor ourselves in Francophone Materialist Feminism, based on a dialectical analysis of social relations that intends to explore the multiple forms of domination and exploitation over women in Brazil, understanding patriarchy and racism as systems of domination and exploitation that they were incorporated and strengthened by capitalism, in order to maximize its functioning

Keywords: Women. Patriarchy. Sex, “race”/ ethnicity and class social relations. Consubstantiality.

1 INTRODUÇÃO

Para compreender a formação sócio-histórica das mulheres na sociedade brasileira, é necessário considerar que não há uma realidade homogênea — mas, ao contrário, múltiplas especificidades, construídas a partir das relações sociais de sexo (incluindo sexualidade), “raça”/etnia e classe. Deste modo, é imprescindível analisar o patriarcado indissociável da formação colonialista, racista e capitalista, a fim de não universalizar a realidade das mulheres.

Compreendemos que há várias realidades no tocante às mulheres que dependem das relações sociais que as permeiam. No caso das mulheres negras, há toda uma estrutura que as direciona para um espaço de subalternidade na dinâmica social, sendo isso uma expressão da formação sócio-histórica do Brasil que foi permeada pelo patriarcado e o racismo. Deste modo, foi a partir da colonização que as primeiras marcas de dominação e exploração foram forjadas contras as mulheres, principalmente negras e índias, sendo expressões presentes até a contemporaneidade, com suas marcas reatualizadas constantemente.

Neste artigo, defendemos a importância de discutir a realidade das mulheres na formação sócio-histórica do Brasil a partir de uma unidade dialética que trata das relações sociais de sexo, “raça”/etnia e classe de maneira consubstancial (CISNE, 2014). Dessa forma, entendemos que patriarcado e racismo são sistemas de dominação e exploração sobre os quais o capitalismo se estruturou e deles depende para o seu máximo funcionamento. Destarte, de acordo com Saffioti (2015), forma-se a fusão patriarcal-racista-capitalista com dinâmica e movimento próprio que estruturam as relações sociais.

O presente artigo objetiva discutir a formação sócio-histórica das mulheres na sociedade brasileira a partir de pesquisa bibliográfica, ancorada no feminismo materialista francês. Tendo isso em vista, utilizamos a categoria de análise da consubstancialidade, pois entendemos que as relações sociais de poder não são somáveis ou sobrepostas, mas sim co-formadas (FALQUET, 2008) e estruturam-se de forma consubstancial e coextensivas (CISNE, 2014). Defendemos, também, que o uso do patriarcado é importante para explicitar o vetor da dominação-exploração dos homens às mulheres, de modo a historicizar e desnaturalizar a opressão das mulheres na sociedade capitalista (SAFFIOTI, 2015).

O artigo aqui apresentado é resultado das contribuições do Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Serviço Social e Política Social na Contemporaneidade (GEPSS), com ênfase na linha de pesquisa Serviço Social e Políticas Públicas para Mulheres, bem como a disciplina Tópicos Especiais em Política Social: Gênero, ambos vinculados à graduação de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba.

2 A CONSUBSTANCIALIDADE DAS RELAÇÕES SOCIAIS DE SEXO, “RAÇA”/ETNIA E CLASSE

Antes de aprofundar a discussão acerca da formação histórica do sistema capitalista-patriarcal-racista, que estrutura as relações sociais e localiza as próprias mulheres — brancas e negras, do norte global e fora dele, ricas e pobres — em condição não homogênea, mas sim, profundamente desigual, faz-se necessário situar político e teoricamente a construção deste trabalho, bem como justificar a escolha das categorias de análise aqui assumidas.

A leitora ou o leitor identificará que não utilizamos a palavra “gênero” como categoria de análise das relações entre homens e mulheres ou, simplesmente, das mulheres, mas sim, “relações sociais de sexo”. A escolha requer algumas explicações prévias. O presente artigo norteia-se no Feminismo Materialista Francófono (FMF), corrente antinaturalista surgida na década de 1970, na França, em meio às mobilizações feministas do país e em direto diálogo com o marxismo. Desde seu surgimento, o FMF centra-se na análise da divisão sexual do trabalho para a sua construção teórica, como a desnaturalização da heterossexualidade — que, para esta corrente, constitui um regime político onde as relações sociais estão estruturadas e delas é indissociável, e não práticas sexuais individuais — e a própria desnaturalização de homens e mulheres (ABREU, 2018).

Para esta corrente, não há a divisão entre um sexo biológico e um sexo construído posteriormente (comumente chamado de gênero), pois entende-se que mesmo a biologia é socialmente construída. Assim, a utilização de “sexo” pelo FMF refere-se sempre à construção social de homens e mulheres — que, por sua vez, são chamados de “classes de sexo” como forma de evidenciar o conflito e o antagonismo entre os dois sexos socialmente construídos (FALQUET, 2013).

Por último, o uso de “relações sociais de sexo” pelo Feminismo Materialista Francófono concerne explicitamente a relações estruturais, desiguais e hierárquicas entre as classes de sexo homens e mulheres, e não interpessoais. “Relações”, aqui, é traduzido da palavra francesa *rapport*, que refere-se a relações estruturais enquanto a palavra *relation*, também francesa, diz respeito a relações individuais (CURIEL; FALQUET, 2014). Além disso, na tradição marxista, o emprego de relações sociais envolve conflito, hierarquia e antagonismo. Ainda sobre a preferência da utilização de relações sociais de sexo em detrimento de gênero, concordamos com Heleith Saffioti quando a autora afirma que gênero é “um conceito por demais palatável, porque é excessivamente geral, a-histórico, apolítico e pretensamente neutro” (2015, p. 148), com grande grau de extensão, mas baixo nível de compreensão.

Ademais, utilizamos a categoria da consubstancialidade por compreender que capitalismo, racismo e patriarcado organizam-se dialética e mutuamente, de modo imbricado e coextensivo, não sendo possível a análise isolada. Entendemos, também, que é nesta imbricação que o poder é organizado, impondo experiências hierarquicamente desiguais a homens e mulheres, negras/os e brancas/os, colonizadores e colonizadas etc. A formulação pioneira em defesa da simultaneidade das opressões foi realizada pelo coletivo de lésbicas negras e estadunidenses *Combahee River Collective*,

em 1977. A perspectiva do documento se tornou um marco por sua mudança de paradigma, impactando a teoria crítica e o método investigativo feminista (CURIEL, 2013).

2.1 Patriarcado, família e reprodução social

A base material da construção sócio-histórica do Brasil, a partir da colonização, é sustentada pelo antagonismo de classes, além do racismo¹ e do patriarcado. Estas formas de dominação-exploração² se expressam de forma contínua, se reatualizando cotidianamente de diversas formas e em diversos âmbitos sociais, com um peso maior para as mulheres negras.

De acordo com Saffioti (2015), o processo de instauração do patriarcado e sua consolidação datam entre os anos de 3100 a.C a 600 d.C sendo, portanto, muito anterior ao capitalismo. Para a autora, “há uma estrutura de poder que unifica as três ordens - de gênero, de raça/etnia e de classe social -, embora as análises tendam a separá-las” (SAFFIOTI, 2015, p. 134).

Desta forma, patriarcado, racismo e capitalismo passam a funcionar de modo imbricado, com dinâmica e mobilidade própria, estruturando as relações sociais do modo de produção capitalista, como nos explica Saffioti (2015, p. 133-134):

O importante é analisar estas contradições na condição de fundidas e enoveladas ou enlaçadas em um nó. [...] Não que cada uma destas condições atue livre e isoladamente. No nó, elas passam a apresentar uma dinâmica especial, própria do nó. Ou seja, a dinâmica de cada uma condiciona-se à nova realidade. De acordo com as circunstâncias históricas, cada uma das contradições integrantes do nó adquire relevos distintos. E esta motilidade é importante reter, a fim de não tomar nada como fixo, aí inclusa a organização social destas subestruturas na estrutura global, ou seja, destas contradições no seio da nova realidade – novelo patriarcado – racismo – capitalismo – historicamente constituída.

A partir das afirmações de Saffioti (2015), compreendemos que as expressões advindas do patriarcado, racismo e capitalismo não atuam de forma isolada, nem compõem apenas relações superpostas ou adicionais. Tratar as opressões advindas do sistema patriarcal, racista e capitalista de forma “adicional” é cair na segmentação positivista. É preciso entendê-las como um “nó”, de maneira consubstancial, para se fazer uma análise dialética.

Para Delphy (2009, p. 173), “o patriarcado designa uma formação social em que os homens detêm o poder, ou ainda, mais simplesmente, o poder é dos homens”. Dessa forma, a partir do patriarcado, as formas de produção e reprodução da vida social são regidas através de formas de dominação e exploração sobre as mulheres, expressando-se através de uma hierarquização do que

1 Para Almeida “o racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam” (2018, p. 25). Nessa perspectiva é que negras e negros são afetadas/os por um processo de subvalorização e superexploração.

2 De acordo com Saffioti “a dominação-exploração constitui um único fenômeno, apresentando duas faces” (2015, p. 113), ou seja, não há em uma esfera apenas a dominação das mulheres e em outra, a exploração; ambos se misturam e se expressam concomitantemente.

é socialmente atribuído aos homens, tornando as mulheres subalternizadas, bem como as suas representações.

De acordo com Saffioti (2015), duas características marcaram as bases da constituição do patriarcado: 1. A produção do excedente econômico, assim como da propriedade privada e da constituição da família monogâmica, através da qual a mulher perde sua autonomia e passa a existir em função da família. 2. A descoberta dos papéis dos homens no ato da fecundação, já que antes consideravam um poder das mulheres e, por conta disso, elas eram vistas como seres poderosos e mágicos.

O desenvolvimento e fortalecimento do sistema patriarcal possui base material e econômica, havendo dessa forma uma relação de simbiose com a passagem da forma de organização coletiva da sociedade para a forma de organização ancorada na propriedade privada, regulando e mantendo a distribuição desigual das necessidades humanas.

É neste mesmo cenário que institui-se a monogamia como uma forma de controle da mulher. A regra da monogamia vem “para assegurar a fidelidade da mulher e, por conseguinte, a paternidade dos filhos” (ENGELS, 2012, p. 79), já que um dia essas/es filhas/os herdarão os bens da família, representando uma lógica privada e individualista. Além disso, a monogamia também surge com a necessidade de garantir mais força de trabalho, contribuindo para a produção de riquezas das famílias.

[...] os membros da classe dominante perseguem as suas sobrevivências com o individualismo que caracteriza a propriedade privada [...]. Ninguém quer pagar os custos da alimentação, da educação, da criação dos filhos dos outros. Por isso, quando a exploração do homem [e da mulher] pelo homem se instaura e a concorrência passa a predominar na vida social, não é mais possível que a criação e a educação das crianças, que a preparação dos alimentos e da moradia, etc. permaneçam como atividades coletivas (LESSA, 2012, p. 26).

Portanto, a família monogâmica tecida através de controle, violência e divisão sexual do trabalho contribuiu para a consolidação do controle sexual sobre as mulheres, principalmente no tocante a regulamentação da procriação para fins de herança e sucessão. Outro fato que é importante salientar, trata que a partir da constituição da família patriarcal e monogâmica, a heterossexualidade foi colocada como única opção e a homossexualidade, pela primeira vez, foi vista como um fenômeno a ser condenado (OKITA, 2007).

Deste modo, como o principal objetivo da família monogâmica era a manutenção da propriedade privada, qualquer sexualidade que não tivesse como finalidade central a reprodução, será negada e recriminada socialmente. Com isso, a heterossexualidade passa a ser compulsória, sendo essa uma das bases estruturantes do sistema patriarcal.

Essa análise histórica é importante para identificarmos as características do patriarcado a fim de não o naturalizarmos. Como o patriarcado foi socialmente construído, significa que poderá ser superado e, para isso, é importante conhecermos as suas bases históricas.

No Brasil, o patriarcado fez-se presente a partir da colonização, juntamente com o racismo, agindo mais fortemente nas mulheres negras e indígenas. No próximo tópico, iremos discutir as

bases da formação sócio-histórica do Brasil a partir do patriarcado e do racismo, bem como os seus rebatimentos para as mulheres.

3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS MULHERES NA SOCIEDADE BRASILEIRA

No Brasil, foi através da colonização – constituída a partir do modelo escravista e patriarcal - que as primeiras marcas de dominação e exploração foram forjadas contra as mulheres, no caso as índias e negras, ao serem escravizadas. Estas marcas foram consideravelmente mais elevadas do que as dos índios e negros, pelo fato dessas mulheres serem vistas pelos seus “proprietários” como “de sexo bom para fornicar, de braço bom de trabalhar, de ventre fecundo para prenhar” (RIBEIRO, 1995, p. 48), sendo as primeiras expressões da divisão sexual e racial no país.

[...] o patriarcalismo estabeleceu-se no Brasil como uma estratégia da colonização portuguesa. As bases institucionais dessa dominação são o grupo doméstico rural e o regime da escravidão. A estratégia patriarcal consiste em uma política de população de um espaço territorial de grandes dimensões, com carência de povoadores e mão de obra para gerar riquezas. A dominação se exerce com homens utilizando sua sexualidade como recurso para aumentar a população escrava (AGUIAR, 2000, p. 308).

Ao serem escravizadas, as mulheres negras e índias não eram vistas como humanas, mas como propriedades e objetos, ou seja, “meras” reprodutoras da força de trabalho que quando era lucrativo para seus senhores, eles as exploravam como se fossem homens, mas quando as explorações, punições e repressões só cabiam às mulheres, elas eram reduzidas apenas às suas próprias condições de fêmeas (DAVIS, 2016).

Deste modo, Davis³ afirma que aos olhos dos seus “proprietários”, as mulheres escravizadas ao serem exploradas sexualmente, eram vistas como “‘reprodutoras’ - animais cujo valor monetário podia ser calculado com precisão a partir de sua capacidade de se multiplicar. [...] suas crianças poderiam ser vendidas e enviadas para longe” (Ibidem, p. 19) ou se somarem as/aos escravas/os dos seus senhores, aumentando a força de trabalho para acumulação.

Já com relação às mulheres brancas, as tarefas que lhes eram atribuídas consistiam no cuidado com a família e do lar, bem como a dedicação às questões religiosas. Essas mulheres eram dóceis às imposições masculinas, seja na condição de filha ou de esposa e eram condicionadas à lógica da família patriarcal, monogâmica e heterossexista, a fim de garantir a sucessão dos bens e a legitimidade das/os filhas/os. De acordo com Saffioti (2013, p. 241):

As mulheres brancas da época escravocrata apresentavam os requisitos fundamentais para submeter-se, sem contestação, ao poder do patriarca, aliando à ignorância uma imensa imaturidade. Casavam-se, via de regra, tão jovens que aos 20 anos eram praticamente consideradas solteironas. Era normal que aos 15 anos a mulher já estivesse casada e com um filho, havendo muitas que se tornavam mães aos 13 anos. Educadas em ambientes

3 Angela Davis é mulher negra, professora e filósofa dos Estados Unidos, sendo uma pesquisadora na área de racismo e sexismo. Apesar de partir de uma realidade norte-americana, a autora traz aspectos que são marcas da escravidão brasileira, apresentando, desse modo, formas de dominação e exploração comuns à condição de mulheres que foram escravizadas.

rigorosamente patriarcal, essas meninas-mãe escapavam ao domínio do pai para, com o casamento, caírem na esfera do domínio do marido.

Portanto, torna-se evidente que quando se trata de patriarcado, sua abrangência se expressa no controle sobre o corpo, bem como a sexualidade, a vida e o trabalho de mulheres de todas as “raças”/etnias e camadas sociais. Inclusive, vale destacar que “o poder hegemônico do patriarcado nas relações sociais vigentes permite que o mesmo se efetive até na ausência do homem, uma vez que as mulheres, também, incorporam-no e o reproduzem” (CISNE, 2013, p. 126), mostrando-se como um poderoso sistema de apropriação sobre as mulheres.

Os impactos das imposições patriarcais e racistas não se restringem ao período escravocrata, mas reatualizam-se e ganham novas dimensões na sociedade capitalista, de forma que a exploração e a dominação das mulheres, sobretudo as negras da classe trabalhadora, são essenciais para a manutenção deste modo de produção.

Escravos [e escravas] e libertos eram transformados em ‘negros’ e ‘pretos’ numa perspectiva racial de classificação estigmatizantes das novas hierarquias sociais do século XX. A abolição não foi acompanhada de políticas públicas que garantissem terras, educação e direitos civis plenos aos descendentes de escravos libertos. Pelo contrário, políticas públicas urbanas e higienistas refundaram as diferenças sob novas bases sociais e étnicas (PAIXÃO; GOMES, 2010, p. 47).

O período pós-abolição marca a passagem para o modo de produção capitalista, caracterizado por elevar ao máximo as contradições presentes no universo de todas as formações econômico-sociais assentadas na apropriação privada dos meios de produção (SAFFIOTI, 2013). Consequentemente, as dimensões das relações sociais de sexo e “raça”/etnia são incorporadas pela sociedade capitalista como uma estratégia capaz de garantir a permanência das desigualdades dessas relações, na medida em que as formas de dominação e exploração operam na manutenção dos privilégios dos homens brancos e ricos - e em sua maioria heterossexuais - detentores dos meios de produção.

Assim, a abolição não acabou com as desigualdades de sexo, classe e, mais especificamente, “raça”/etnia. Pelo contrário! No período pós-escravidão, as mulheres negras foram relegadas a ocupação dos trabalhos mais precários possíveis, majoritariamente doméstico, informal e de serviços gerais, sendo uma expressão fortemente presente até os dias de hoje.

Pelo fato de apresentarmos uma trajetória histórica de dominação e exploração por parte de outros povos, a base material da construção e desenvolvimento do país, a partir da colonização, é sustentada pela sociedade patriarcal e racista. Deste modo, compreendemos que a relação entre racismo e patriarcado é histórica e extrapola o sistema capitalista em que vivemos, “ainda que tenham sido incorporados por ele, mas, nem surgiram tampouco se esgotam nele” (CISNE, 2014, p. 61).

Assim, como pretendeu-se mostrar nesse artigo, através do sistema capitalista e a sua apropriação de outras relações de poder, a exemplo do patriarcado e racismo, há uma legitimação e reforço dos papéis construídos socialmente que inferiorizam e subalternizam as mulheres, principalmente as negras da classe trabalhadora. Deste modo, é necessário conhecermos a formação sócio-histórica da construção das mulheres no Brasil, de forma a desnaturalizar essas opressões que possuem fortes

rebatimentos em todas as esferas da vida social, para irmos em busca de uma nova sociedade sem dominação e exploração.

4 CONCLUSÃO

A partir deste trabalho, nos propusemos a fazer uma reflexão crítica que pudesse contribuir com os estudos sobre as mulheres no Brasil, bem como suas especificidades de “raça”/etnia e classe, sem hierarquizar nenhuma dessas formas de dominação-exploração, mas sim fazendo uma análise consubstancial da realidade.

Fizemos nossa análise partindo da colonização, expondo as formas de opressão sobre as mulheres negras e índias e, em menor medida, das brancas, levando em conta que o patriarcado e o racismo são elementos importantes para compreendermos a realidade do país, que carrega consigo as marcas da colonização e escravidão até os dias de hoje. Dessa forma, entendemos que não dá para analisar a realidade das mulheres sem levarmos em consideração as bases de poder que estruturam a sociedade: patriarcado, racismo e capitalismo.

Infelizmente, as expressões da colonização e da escravidão, como falamos anteriormente, não se esgotaram no período escravocrata. Pelo contrário, as opressões foram incorporadas pela sociedade capitalista e se reafirmam cotidianamente para o máximo funcionamento do capital, recaindo mais fortemente sobre as mulheres negras e da classe trabalhadora. Apesar de haver alguns avanços na sociedade, eles foram poucos significativos no sentido de romper com as injustiças históricas e sociais, alimentando desigualdades que se expressam na cultura, economia e na vida social.

Porém, é preciso que superemos os limites impostos às mulheres e, também, às mulheres e aos homens negros/os, além da classe trabalhadora como um todo, já que as relações sociais de sexo, “raça”/etnia e classe não são indissociáveis, sendo necessário seu enfrentamento de forma consubstancial e coletiva, não individual, pois trata-se de formas de opressões advindas de bases que estruturam a sociedade. Deste modo, torna-se necessário intensificarmos as discussões, debates e demais elaborações para fundamentarmos as nossas práticas, buscando romper com o passado e construirmos uma nova ordem societária sem dominação e exploração de qualquer tipo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, N. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. **Sociedade e Estado**, vol. 15 n.2 Brasília. Jun./Dez. 2000.

ALMEIDA, S. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2018.

CISNE, M. **Feminismo e consciência de classe no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. **Feminismo, luta de classes e consciência militante feminista no Brasil**. Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, Rio de Janeiro, 2013.

_____. SANTOS, S. **Feminismo, diversidade sexual e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

CURIEL, O. **La nación heterosexual. Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación**. Colombia: Brecha Lésbica y en la frontera, 2013.

CURIEL, O. ; FALQUET, J. Introdução. In: **O patriarcado desvendado: teorias de três feministas materialistas**: Colette Guillaumin, Paola Tabet, Nicole Claude Mathieu. Organizadoras: Verônica Ferreira... [et al.]. Recife: SOS CORPO, 2014. p. 7-26.

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

DELPHY, C. “Patriarcado”. In: HIRATA, Helena (Org). **Dicionário Crítico do Feminismo**. São Paulo: UNESP, 2009.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. – 3. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FALQUET, J. Repensar as relações sociais de sexo, classe e “raça” na globalização neoliberal. **Mediações** • v. 13, n.1-2, p. 121-142, Jan/Jun e Jul/Dez. 2008

_____. O capitalismo financeiro não liberta as mulheres. **Crítica Marxista**, nº36, IFCH/UNICAMP. 2013

LESSA, S. **Abaixo a família monogâmica**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

ABREU, M. **Feminismo materialista na França: sócio-história de uma reflexão**. *Rev. Estud. Fem.* [online]. 2018, vol.26, n.3, e54237. Epub 14-Nov-2018. ISSN 0104-026X. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9584-2018v26n354237>.

NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

OKITA, H. **Homossexualidade da opressão à libertação**. São Paulo: Sundermann, 2007.

PAIXÃO, M; GOMES, F. Razões afirmativas: pós-emancipação, pensamento social e a construção das assimetrias raciais no Brasil. In: MANDARINO, Ana Cristina de Souza. GOMBERG, Estélio. **Racismos: olhares plurais**. (Orgs.). – Salvador: EDUFBA, 2010. p. 45-92.

RIBEIRO, D. **O Povo Brasileiro: formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SAFFIOTI, H. **A mulher na sociedade de classes**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

_____. **Gênero patriarcado violência**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

DESAFIOS ATUAIS APONTADOS PELOS ALUNOS EM RELAÇÃO AS QUESTÕES DE GÊNERO E SEXUALIDADE



JOSEANNE APARECIDA MARAMALDO LEVI
(ULHT)

JOSÉ GREGÓRIO VIEGAS BRÁS
(ULHT)

RESUMO

É uma pesquisa de campo, de natureza mista, com apoio bibliográfico e documental. Conforme Louro (1997), questões sobre gênero não é negar, mas constituir uma relação sobre corpos sexuados, seguindo os preceitos biologicamente orientados, mas com a valorização da construção social e historicamente demarcados. Reforçando, Foucault (1988) diz sobre a sexualidade, como uma criação social, estabelecida pelas construções dos papéis apresentados como regras a serem seguidas, sob o prejuízo de serem penalizados pela discriminação e/ou preconceito da sociedade que legitima estas normas de acordo com seus valores. O objetivo desta pesquisa foi buscar a percepção dos sujeitos participantes na escola sobre o tema. Na metodologia foi escolhida de modo aleatório uma instituição de ensino superior, na cidade de São Luís/MA, com a participação dos alunos no 1º, 4º e 8º período no curso de licenciatura. A coleta de dados aconteceu em 2018, os questionários foram aplicados na Universidade. Na questão Em sua opinião, quais tipos de problemas ocorrem neste estabelecimento de ensino superior, relacionados às questões de gênero e sexualidade, entre os(as) alunos(as)? – alunos(as) do 1º período, 13%, responderam: preconceito. No 4º período, 19%, responderam: olhares de rejeição gays / lésbicas. Já no 8º período, 38%,

responderam: preconceito. Os dados coletados e categorizados com as variáveis: período cursado no momento da pesquisa, idade, religião, profissão, renda e questões sobre gênero e sexualidade. Nota-se que os resultados encontrados em torno do tema, apresentam, correlação com a religião, como a variável norteadora da maioria das respostas dos sujeitos participantes.

Palavras-chave: Sexualidade. Gênero. Universidade.

ABSTRACT

It is a field research, of mixed nature, with bibliographical and documentary support. According to Louro (1997), questions about gender is not to deny, but to constitute a relation on sexed bodies, following the biologically oriented precepts, but with the valorization of social construction and historically demarcated. Reinforcing, Foucault (1988) says about sexuality, as a social creation, established by the constructions of the roles presented as rules to be followed, under the prejudice of being penalized by the discrimination and / or prejudice of the society that legitimates these norms according to their values. The objective of this research was to seek the perception of the subjects participating in the school about the theme. In the methodology, a higher education institution was chosen in a random way in the city of São Luís / MA, with the participation of students in the 1st, 4th and 8th years in the licenciatura course. Data collection took place in 2018, the questionnaires were applied at the University. In the question In your opinion, what types of pro-

blems occur in this institution of higher education related to gender and sexuality among the students? - students of the first period, 13%, answered: prejudice. In the 4th period, 19% answered: gays / lesbian rejection looks. In the 8th period, 38% answered: prejudice. The data collected and categorized with the variables: period studied at the time of the research, age, religion, profession, income and questions about gender and sexuality. It can be observed that the results found around the theme present a correlation with religion as the guiding variable of the majority of participants' responses.

Keywords: Sexuality. Genre. University.

1 INTRODUÇÃO

A partir da necessidade de conceituar as sexualidades, encontramos conforme Paraíso & Caldeira (2018, p. 13), que sexualidades,

são vivências de sensações, desejos e prazeres que, se podem imprimir sofrimentos e exclusões, do mesmo modo podem desencadear emoções, insuflar uma erótica desejante no mundo e fazer tremer os controles que buscam a todo custo conter a vida que jorra.

Vivemos numa sociedade onde buscamos ser aceitos para fazer parte e para isso, concordamos com suas normas, daí adotamos muitas posturas que podem machucar ou maltratar corpos que não obedecem ao que foi consagrado como certo ou normal.

De acordo com Louro (2010, p. 17) “A heterossexualidade é concebida como “natural” e também universal e normal”. Sendo assim, a perspectiva de se pensar numa sexualidade do ponto de vista da diversidade, é uma proposta que parece ainda ter muitos desafios a serem superados, devido a performance que se espera frente a modalidade aceita como normal, que é o caso da heterossexualidade, consagrada como um parâmetro a ser seguido por todos, mas que não atende a todas as expressões dos desejos sexuais, pois para a mesma autora (p.17) a heterossexualidade é “uma forma de sexualidade [...] generalizada e naturalizada e funciona como referência para todo o campo e para todos os sujeitos”. E nesse processo de modelação da sexualidade, cabe aqui destacar a necessidade de se perceber as chances de diversificar a discussão na apresentação de outras expressões de desejos sexuais.

Considerando a importância das discussões em torno deste assunto, pois segundo Weeks (2010, p.48) “Os sentidos que damos a nossos corpos e suas possibilidades sexuais tornam-se, de fato, uma parte vital de nossa formação individual, sejam quais forem as explicações sociais”. Deste modo, a necessidade de se olhar para a diversidade das expressões dos desejos sexuais, influenciam na nossa forma de ver o outro, pois, é para além do entendimento de conceitos sobre as sexualidades, pois para Weeks (2010, p. 49) “não estamos preocupados com a questão do que causa a heterossexualidade ou a homossexualidade nos indivíduos, mas, em vez disso, com o problema de por que e como nossa cultura privilegia uma e marginaliza — quando não discrimina — a outra”.

E nessa construção social de conceitos e valores, percebe-se que há uma necessidade de classificação da sexualidade, como se quisesse entender ou compreender a sua diversidade, mas percebe-se de acordo com Weeks (2010, p.62), que “nosso senso comum toma como dado que esses termos demarcam uma divisão real entre as pessoas: há “heterossexuais” e há “homossexuais”, havendo um outro termo para aquelas que não se ajustam exatamente nessa clara divisão: “bissexuais”.

2 UMA DISCUSSÃO SOBRE A FORMAÇÃO DE PROFESSORES(AS) FRENTE A DIVERSIDADE DA SEXUALIDADE

A partir destas perspectivas sobre as sexualidades, vamos passear no espaço educacional, especificamente na escola, pois, de acordo com Britzman (2010, p. 85), as questões que envolvem a sexualidade, faz nascer algumas perguntas, tais, como: “Será que a sexualidade muda a maneira como a professora e o professor devem ensinar? Ou será que a sexualidade deveria ser ensinada exatamente da mesma forma que qualquer outra matéria?”. É um grande desafio relacionar as questões que envolvem sexualidade com a docência e, talvez estejam aí o cerne da questão, falar da diversidade sexual com professores e professoras no processo de sua formação acadêmica para saberem lidar com o tema em sala de aula, pois para Britzman (2010, p. 89) “a sexualidade não segue as regras da cultura, mesmo quando a cultura tenta domesticar a sexualidade. Podemos insistir que a sexualidade é a própria alteridade.” Demonstrando que mesmo a cultura escolar, pode não conseguir modelar ou orientar ou reprimir a diversidade da sexualidade, mas pode ser um espaço para democratização das mais variadas expressões da sexualidade, por isso, conforme Britzman (2010, p. 93),

Se o sexo é um tema assim tão instável em seus objetivos, conhecimentos, prazeres e práticas, o que pode, então, ser feito com que os educadores continuem dispostos a argumentar a favor e contra o sexo, a vincular o construto do sexo apropriado ao construto da idade apropriada, e a se preocupar sobre qual conhecimento existe em quais corpos em quais circunstâncias?

Diante de tantas questões, pode-se pensar que há necessidade de se abordar a diversidade da sexualidade no âmbito escolar, bem como buscar meios de se trazer a tona a discussão pedagógica na escola através dos professores. Já que precisa ser um espaço de aprendizagem também da sexualidade, pois, para Hooks (2010, p. 115), “Nós professoras e professores, raramente falamos do prazer de eros ou do erótico em nossas salas de aula”, desta forma fica bem explícito que as questões do prazer envolvendo a sexualidade, parecem não ter espaço no ambiente escolar e quando lembramos da formação de futuros professores, de acordo com Hooks (2010, p. 115), percebe-se que “As faculdades [...] sempre foram um bastão da repressão. O mundo público da aprendizagem institucional é um lugar onde o corpo tem se anulado, tem que passar despercebido.” Daí tantos entraves podem ser reconhecidos para o enfrentamento destas questões envolvendo as sexualidades, já que a faculdade na oferta do ensino superior, pode impor limites a discussões, dependendo de suas crenças e valores. Para, Hooks (2010, p. 122)

Não há muito ensino e aprendizagem apaixonada na educação superior hoje em dia. Mesmo onde estudantes estão desesperadamente desejando ser tocados pelo conhecimento, professores e professoras ainda têm medo do desafio, ainda deixam que suas preocupações sobre perda de controle prevaleçam sobre seus desejos de ensinar.

E assim, podemos perceber conforme a autora que o espaço do ensino superior ainda não é tão livre e promissor de grandes descobertas, pois, é necessário buscar a promoção de mais estudos e análises sobre estas questões que envolvem as sexualidades, pois, para Oliveira (2017, p. 61) “Ao considerar que a diferença sexual foi concebida, seguindo uma lógica falocêntrica [...]” cabe então ao espaço de formação dos futuros professores ofertarem maiores oportunidades de discussão onde todas as sexualidades, sejam contempladas por direitos naturais de existirem e serem vistas, pois conforme Charlot (2013, p. 53), “A educação é política”. E de acordo com o autor reforça a ideia de que precisamos dialogar e discutir propostas que representem também a diversidade da sexualidade do ponto de vista da democratização dos desejos sexuais, pois para Charlot (2013, p. 55),

dizer que a educação, ou a escola, ou os programas, ou o controle pedagógico etc. são políticos, ainda não é dizer grande coisa. Tudo é político, porque a política constitui certa forma de totalização do conjunto das experiências vividas em uma sociedade determinada.

E, considerando este discurso sobre a política da educação, percebemos que atos como exclusões ou inclusões podem estar relacionados aos conceitos do que é certo ou errado, onde incluir ou excluir pode ser resultado do ato político da escola, de professores, e dos programas que contemplam a formação dos futuros docentes. Diante disso, como o professor pode desenvolver o ato político de ser inclusivo na atual educação brasileira sobre as questões da diversidade sexual? Lembrando que somos seres sociais, políticos e culturais, que estão em constante processo de mudanças e aprendemos com alguém sobre o que sabemos hoje, por isso, cabe ressaltar que sobre os valores repassados para a população, de acordo com Charlot (2013, p. 56),

a educação transmite à criança os modelos de comportamento vigentes na sociedade. Trata-se de modelos de trabalho, de vida, de troca, de relações afetivas, de relações de autoridade, de conduta religiosa etc. Eles definem o comportamento dos indivíduos diante dos outros indivíduos e das instituições sociais, e regulam sua participação na vida dos grupos sociais.

Então o que sabemos ou aprendemos, acontece também na convivência com o outro, e pensando na escola, aprendemos o que sabemos de certo ou errado, também na escola, onde nos são dito, de acordo com Oliveira (2017, p. 27) sobre a sexualidade apresentada, a partir do ponto de vista da “heteronormatividade [...] como norma que regula, justifica e legitima a homossexualidade como a forma de sexualidade mais natural, mais válida e mais normal em detrimento das outras, vistas como negativas e inferiores”.

Diante dos desafios acima, sabemos que de acordo com Franco (2012, p. 162), que “é certo que o professor sozinho não transforma a sala de aula[...]” não queremos aqui colocar toda a responsabilidade da função social da espaço educacional nas mãos da docência. Desta forma, percebe-se que conforme Franco (2012, p. 171), necessitamos “construir uma Didática que, por meio de sua prática, crie espaços para a negociação cultural, enfrentando os desafios da assimetria, e caminhe na direção de um projeto em que as diferenças estejam contínua e dialeticamente articuladas.” Permitindo que aos poucos nesse processo de transformação elabore-se estratégias de inclusão para todos, pois articular teoria e prática, dentro do curso de licenciatura em Pedagogia é um grande desafio, pois para Franco (2012, p. 179), “é um problema que a Pedagogia como ciência deverá resolver, ou

seja, estruturar-se como ciência da prática e para a prática”. O que pode promover mais inclusões e democratização do aprender no espaço educacional, pois para Franco (2012, p. 203)

A prática docente, quando considerada como prática social, historicamente construída, condicionada pela multiplicidade de circunstâncias que afetam o docente, a instituição, o momento histórico, o contexto cultural e político, realizar-se-á como práxis, em um processo dialético que, a cada momento, sintetiza as contradições da realidade social em que se insere [...].

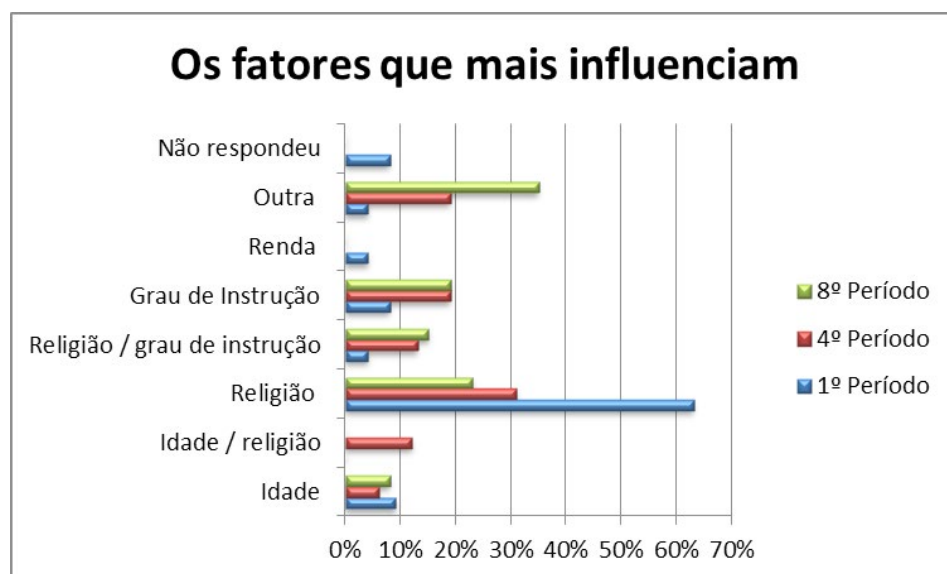
É possível, vislumbrar possibilidades de democratização do discurso e prática escolar, onde todos podem se expressar, mas é sabido que é um processo que merece ser visto com atenção e cuidado, pois, cada passo dado, deve ser dado com uma pedagogia que permita vez e voz a todos do espaço educacional.

3. METODOLOGIA

Para investigação sobre este tema, foi utilizado uma abordagem metodológica mista, ou seja, quantitativa e qualitativa, para o conhecimento dos vários fatores possíveis relacionados aos desafios relacionados as questões de gênero e sexualidade. tivemos como sujeitos: os alunos do primeiro, quarto e sexto período do curso de licenciatura em Pedagogia matriculados no primeiro semestre do ano de 2018 numa universidade pública, onde todos assinaram o termo de consentimento e entregaram o no mesmo dia o questionário com perguntas abertas, fechadas e de múltiplas escolhas, respondido em sala de aula na própria universidade publica na cidade de São Luís do Estado Maranhão.

4. RESULTADOS

Gráfico 1 – Em sua opinião quais os fatores que mais influenciam você sobre a dificuldade em lidar com a diversidade sexual?



Fonte: Construção da autora com base em informações fornecidas pelos(as) aluno(as)

Na questão Em sua opinião quais os fatores que mais influenciam você sobre a dificuldade em lidar com a diversidade sexual? – alunos(as) do 1º período, 63%, responderam: religião. 9%, responderam: idade. E, 8%, responderam: grau de instrução. No 4º período, a maioria, 31%, responderam: religião. E em segundo lugar, 19%, responderam: grau de instrução. 19%, responderam: outra, mas não identificaram a questão. Já no 8º período, 35%, responderam: outra, mas também, não identificaram a questão. 23%, responderam: religião. E, 19%, responderam: grau de instrução.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que os resultados encontrados em torno do tema, apresentam, correlação com a religião, como a variável norteadora da maioria das respostas dos sujeitos participantes e que as questões que envolvem os fatores de dificuldade em discutir ou dialogar sobre as sexualidades podem ser melhor entendida quando o espaço educacional oportuniza a reflexão sobre o tema em questão.

REFERÊNCIAS

BRITZMAN, Deborah. Curiosidade, sexualidade e currículo. In: LOURO, Guacira Lopes. **O corpo educado : pedagogias da sexualidade (organizadora)** ; Tradução dos artigos : Tomaz Tadeu da Silva – 3. Ed. – Belo Horizonte : Autêntica Editora, 2010. - páginas 85, 89 e 93.

CALDEIRA, Maria Carolina da Silva; PARAÍSO, Marlucy Alves (orgs). **Pesquisas sobre currículo, gêneros e sexualidades**. Belo Horizonte : Mazza Edições, 2018. - página 13.

CHARLOT, Bernard. **A mistificação pedagógica: realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação** / Bernard Charlot; tradução Maria José do Amaral Ferreira. – Ed. rev. e ampl. – São Paulo: Cortez, 2013. – (Coleção docência em formação: saberes pedagógicos / coordenação Selma Garrido Pimenta). - páginas 53, 55 e 56.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: A vontade de saber**, tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilon Albuquerque. Rio de Janeiro, Edição Graal, 1988.

CHARLOT, Bernard. **A mistificação pedagógica: realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação**. / Bernard Charlot; tradução Maria José do Amaral Ferreira. – Ed. rev. e ampl. – São Paulo: Cortez, 2013. – (Coleção docência em formação: saberes pedagógicos / coordenação Selma Garrido Pimenta). - páginas 53, 55 e 56.

FRANCO, Maria Amélia do Rosário Santoro. **Pedagogia e prática docente**. – 1. ed. – São Paulo: Cortez, 2012. - (Coleção Docência em Formação: Saberes Pedagógicos / coordenação Selma Garrido Pimenta). - páginas 162, 171, 179 e 203.

HOOKS, Bell. Eros, erotismo e o processo pedagógico. In: LOURO, Guacira Lopes. **O corpo educado : pedagogias da sexualidade** (organizadora) ; Tradução dos artigos : Tomaz Tadeu da Silva – 3. Ed. – Belo Horizonte : Autêntica Editora, 2010. - páginas 115 e 122.

LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação**. Uma perspectiva pós-estruturalista / Guacira Lopes Louro - Petrópolis, RJ : Vozes, 1997.

LOURO, Guacira Lopes. **Pedagogias da Sexualidade. O corpo educado : pedagogias da sexualidade** (organizadora) ; Tradução dos artigos : Tomaz Tadeu da Silva – 3. Ed. – Belo Horizonte : Autêntica Editora, 2010. - páginas 17.

OLIVEIRA, João Manuel de. **Desobediência de gênero**. – salvador, BA: Editora Devires, 2017. – páginas 27 e 61.

WEEKS, Jeffrey. **O corpo e a sexualidade**. In: LOURO, Guacira Lopes. **O corpo educado : pedagogias da sexualidade** (organizadora) ; Tradução dos artigos : Tomaz Tadeu da Silva – 3. Ed. – Belo Horizonte : Autêntica Editora, 2010. - páginas 48, 49 e 62.

SAÚDE MENTAL E O DESAFIO DA INTERSETORIALIDADE: ANÁLISE DAS PRÁTICAS PROFISSIONAIS NOS CAPS



FÁTIMA RAFAELLA SILVA AMARAL

RAFAEL NICOLAU CARVALHO

ALECSÔNIA PEREIRA ARAÚJO

ANTONIA PICORNELL LUCAS

DANIELLE VIANA LUGO PEREIRA

RESUMO: O presente trabalho teve por objetivo analisar a construção de práticas intersetoriais das equipes de saúde de três Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) do município de João Pessoa-PB. Este artigo é um recorte do estudo desenvolvido a partir do projeto de pesquisa intitulado: “*A complexa produção da intersectorialidade no campo da saúde mental: uma análise dos modelos e das práticas construídas pelos profissionais de saúde mental do município de João Pessoa, Paraíba, Brasil*”. Este projeto foi desenvolvido no âmbito do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Trata-se de uma pesquisa de campo de abordagem qualitativa que contou com a aplicação de um questionário semiestruturado para coleta dos dados. A pesquisa envolveu 03 serviços da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). Os questionários foram respondidos por 07 profissionais de saúde atuantes nos serviços de saúde mental selecionados. Para análise dos dados utilizou-se o método de análise de conteúdo do tipo categorial temática. O estudo revelou que os profissionais reconhecem à importância

da estratégia da intersectorialidade para o cuidado em saúde mental. No entanto, as análises apontaram pouca articulação com as demais políticas públicas e dificuldade de se realizar um trabalho intersectorial.

Palavras-chave: Intersectorialidade. Saúde Mental. Práticas Profissionais. Produção do Cuidado.

ABSTRACT: This article aimed to analyze the construction of intersectoral practices by health teams of three psychosocial care centers in João Pessoa city, Brazil. This discussion is part of a study developed within the scope of a research project entitled: “*The complex production of intersectoriality in the field of mental health: an analysis of models and practices built by mental health professionals in João Pessoa city, Paraíba, Brazil*”. The project was associated with the Institutional Program for Scientific Initiation Scholarships (PIBIC) of the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq) and the Federal University of Paraíba (UFPB). It is a field research study with a qualitative approach that relied on the application of a semi-structured questionnaire for data collection. The research involved three services from the Psychosocial Care Network (RAPS). The questionnaires were answered by 07 health professionals which were working in mental health services. Thematic categorical content analysis method was used for data analysis. The study revealed that professionals recognize the importance of intersectoral strategy to mental health care. However, the analyzes suggested little articulation with other public policies and the difficulty of carrying out intersectoral work.

Keywords: Intersectoriality. Mental health. Professional Practices. Health Care

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo fez parte do projeto de pesquisa intitulado: “*A complexa produção da intersectorialidade no campo da saúde mental: uma análise dos modelos e das práticas profissionais desenvolvidas nos serviços de saúde mental de João Pessoa-PB*”, desenvolvido no âmbito do Programa Institucional de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq/UFPB), no período de 2016-2017.

O projeto teve objetivo analisar a construção da intersectorialidade no campo da saúde mental por meio do exame das práticas dos profissionais de saúde da rede de saúde mental do município de João Pessoa, Paraíba. A proposta investigativa centrou-se na interpretação dos atores sociais sobre as ações de saúde desenvolvidas na referida rede levando em consideração a dimensões da intersectorialidade, dos modelos formais que regulamentam o campo e do processo de produção de cuidado.

O presente artigo discute apenas parte dos resultados do referido projeto, nomeadamente o estudo que, especificamente, analisou construção das ações intersectoriais das equipes de saúde de três Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) sobre a estratégia da intersectorialidade e as contribuições dessa estratégia para a produção de cuidado.

Cabe dizer, ainda, que os serviços pesquisados fazem parte do modelo de assistência à saúde mental do país, proposto pelo Movimento da Reforma Psiquiátrica (MRP), e instituídos pela Lei Federal nº 10.216/2001. Os referidos serviços integram a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) da capital paraibana.

A intersectorialidade é um termo que, no contexto brasileiro, está ligado principalmente ao campo das políticas sociais, devido ao aprofundamento das discussões sobre o tema ter se dado, sobretudo, no período da inscrição do conceito de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988. O debate sobre a temática avança sendo esse termo considerado, muitas vezes, como uma estratégia que possibilitaria a integração entre as três políticas que compõe a seguridade social brasileira (Saúde, Assistência Social e Previdência Social), a fim de promover a proteção social dos cidadãos. Haja vista, que a intersectorialidade está comumente relacionada à integralidade do atendimento. (MONNERAT; SOUZA, 2010).

A intersectorialidade não pertence a um campo específico do conhecimento, mas está mais presente, sobretudo, no campo das políticas sociais e tem se desenvolvido em vários campos, como Saúde Coletiva, Saúde Mental, Educação, Assistência Social e da Administração Pública entre outros.

A noção da intersectorialidade no campo da saúde está intrinsecamente relacionada com o princípio da integralidade que está postulado no Sistema Único de Saúde (SUS), tal princípio foi consubstanciado na VIII Conferência Nacional de Saúde e inscrito na Lei Orgânica da Saúde nº 8.080/90.

A saúde mental é um campo que vem ao longo dos anos sofrendo profundas transformações, as quais estão relacionadas, principalmente, aos diversos atores sociopolíticos que integram o Movimento Nacional de Luta Antimanicomial (MNLA). O referido movimento passou a atuar fortemente na sociedade buscando meios para garantir a cidadania dos sujeitos com transtornos mentais e lhes proporcionar um tratamento digno.

O principal resultado desse movimento foi consolidado pela Lei nº 10.216/01, que criou os serviços substitutivos e reorientou o modelo de cuidado proposto às pessoas com transtornos mentais. As práticas desenvolvidas nestes serviços devem ser pautadas em métodos terapêuticos que visem inserir o sujeito com sofrimento psíquico à vida familiar e social. Devendo promover, ainda, a integralidade do cuidado aos usuários dos serviços.

A Reforma Psiquiátrica trouxe os ideais de cidadania e humanização para aqueles que eram tratados com violência, encarcerados e esquecidos pela sociedade, defendendo principalmente a ideia de que o cuidado deve levar em consideração o indivíduo inserido em seu contexto social e familiar.

Assim, consideramos que há uma intermediação da prática profissional com a transformação da realidade dos usuários dos CAPS. Neste caso, se os profissionais desses serviços estabelecem articulações intersetoriais, a oferta do cuidado poderá ser ampliada, podendo promover aos sujeitos um cuidado integral, e, ainda, um novo modo de enfrentar as expressões da questão social.

Portanto, buscou-se com esta pesquisa analisar o processamento das práticas intersetoriais nos serviços pesquisados mediante a avaliação do grau de afinidade das (os) profissionais com a intersetorialidade.

2. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que contou com a aplicação de um questionário semiestruturado, de modo que possibilitasse a compreensão acerca das ações intersetoriais desenvolvidas pelos sujeitos da pesquisa, bem como o grau de afinidade dos profissionais com o termo para a construção do cuidado.

A pesquisa envolveu três (03) serviços da RAPS de João Pessoa, mais especificamente aqueles que compõem a *Atenção Psicossocial Estratégica*, a saber: CAPS III; CAPS ad III e CAPS infanto-juvenil.

Os participantes do estudo foram os profissionais de saúde de nível superior lotados nos serviços selecionados e que tiveram disponibilidade em participar da pesquisa. Foram aplicados sete (07) questionários distribuídos nos três serviços selecionados conforme descrição: CAPS ad (03 profissionais); CAPS i (03 profissionais); CAPS III Caminhar (01 profissional).

A técnica de análise dos dados qualitativos utilizada foi à análise de conteúdo do tipo categorial temática proposta por Bardin (2009). Os dados foram sistematizados e posteriormente categorizados com o auxílio do software *Nvivo10*.

Esta análise levou em consideração as definições encontradas na literatura sobre a intersectorialidade e sua interface com a saúde mental, bem como os documentos em que foram encontradas referências ao cuidado em saúde mediante o uso da intersectorialidade como estratégia de produção de cuidado. Considerou-se também, especificamente, o relatório da IV Conferência Nacional de Saúde Mental Intersetorial (CNSM-I).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Diante da ampla requisição da intersectorialidade, Akerman (2014), chamou atenção para que a intersectorialidade não se limite ao plano das discussões e conceituações, pois é mediante sua transformação em práxis que benefícios sociais serão alcançados. Foi mediante as expressivas contribuições da intersectorialidade – principalmente no processo de desinstitucionalização – que a Política de Saúde Mental não pode dissociar seu modelo de assistência à saúde das práticas intersectoriais.

As práticas intersectoriais são feitas por meio dos sujeitos que atuam nas políticas sociais quando articulam seus conhecimentos sobre a rede, sobre a complexidade da demanda para criarem ações/articulações com outras políticas e setores que atendam de forma integral as demandas dos usuários dos serviços.

Dada à complexidade do campo da saúde mental, a intersectorialidade se tornou um dos princípios mais importantes da Política de Saúde Mental brasileira. Diante desse fato, é fundamental que os profissionais dessa área tenham um bom nível de afinidade com o termo e sejam cientes das contribuições que as ações intersectoriais trazem à vida dos usuários da referida política.

A fim de conhecer quais os arranjos intersectoriais são efetuados pelos profissionais, foram elencadas no questionário aplicado, as alternativas presentes no quadro abaixo.

Tabela 1 – Processamento dos arranjos intersectoriais no âmbito da saúde mental com outras políticas.

Respostas	Frequência
Encaminhamentos	04
Reuniões de acompanhamento (monitoramento e avaliação) entre gestores dos serviços de saúde mental e demais serviços de proteção social	02
Planejamento integrado de ações com metas compartilhadas	02
Não se processam.	01

Fonte: Pesquisa direta com os profissionais dos CAPS de João Pessoa/2017

A primeira alternativa foi o encaminhamento, por ser um instrumento muito utilizado no âmbito da saúde, por meio do qual se concede o acesso aos usuários aos serviços da mesma política para um nível de maior especialização ou aos serviços de outra política. Apresenta-se como o principal dispositivo de efetivação da intersectorialidade, sendo apontado 04 (quatro) vezes como estando entre os arranjos intersectoriais realizados nos serviços.

Dentre as ações realizadas pelas equipes tem-se o destaque do encaminhamento, contudo, cabe declarar que sob o ponto de vista dos profissionais que assinalaram essa alternativa, eles enfatizaram o caráter do encaminhamento enquanto um dispositivo que garante o acesso dos usuários dos serviços pesquisados ao usufruto dos direitos sociais, à medida que possuem as demandas que fogem ao setor da saúde, sendo atendidas. O que contribui no processo do cuidado integral que os CAPS visam ofertar.

A segunda alternativa presente no questionário abordava as reuniões de acompanhamento (monitoramento e avaliação) entre gestores dos serviços de saúde mental e demais serviços de proteção social. Esta prática é considerada pelo SUS como um mecanismo importante, visto que possibilita a exposição das dificuldades e limitações dos serviços no atendimento das demandas dos cidadãos, bem como o grau de satisfação que o serviço tem alcançado. Esta ação foi referida 02 (duas) vezes pelos profissionais como um dos arranjos intersetoriais presentes nos serviços. Vale ressaltar ainda que:

A articulação de profissionais do SUS deve ser em rede, de modo a promover a constituição de um conjunto vivo e concreto de referências capazes de acolher a pessoa em sofrimento. Essa rede, no entanto, não se limita ao conjunto dos serviços de saúde mental do município. Uma rede é formada, à medida que vão ocorrendo articulações com pessoas de outras instituições, associações, cooperativas e variados espaços das cidades, para garantir o direito à cidadania e o cuidado em liberdade. (MEDEIROS et al, 2017, p. 06).

Por ser uma prática que exige a presença de atores sociais de políticas distintas, visando discutir questões no âmbito da proteção social dos cidadãos, as reuniões de acompanhamento são espaços dialógicos, onde se consolidam ações integradas e de compartilhamentos entre os gestores dos diferentes serviços. (BRASIL, 2017).

A terceira opção colocada no questionário como um arranjo intersetorial foi o planejamento integrado de ações com metas compartilhadas, o qual é indicado a todos os serviços que atuam no âmbito do SUS. Esta alternativa foi assinalada 02 (duas) vezes entre as respostas como sendo um arranjo processado na prática profissional.

Esta é uma ação muito importante de ser realizada, pois considerando as especificidades do território no qual o serviço está inserido e as necessidades apresentadas pela comunidade, as equipes se reúnem e discutem ações a fim de propor alternativas que incidam positivamente sobre a qualidade de vida da população usuária dos serviços.

A última alternativa correspondia ao não processamento dos arranjos intersetoriais com outras políticas na prática cotidiana nos serviços, e foi assinalada 01 (uma) vez. Portanto, consideramos que, o profissional não conseguiu visualizar no âmbito do serviço as características necessárias para o processamento dos arranjos intersetoriais com outras políticas.

Ornelas e Teixeira (2015), ao pesquisarem na literatura sobre as práticas intersetoriais, afirmaram haver por volta de 20% de práticas, verdadeiramente, intersetoriais. Mas, o ponto de partida que os autores utilizaram para realizar esta afirmação está baseado em uma determinada compreensão acerca da intersetorialidade e quais os elementos são necessários para se caracterizar uma ação como intersetorial.

Buscando conhecer se as equipes desenvolviam práticas intersetoriais no âmbito dos serviços, indagamos aos profissionais quais as articulações intersetoriais foram feitas no último ano visando a promoção da saúde dos sujeitos com transtornos mentais atendidos nos serviços.

No tabela 2 encontram-se as alternativas presente nos questionários aplicados nos três serviços pesquisados e a frequência em que cada resposta foi assinalada pelas (os) entrevistados.

Tabela 2 – Ações intersetoriais desenvolvidas pelas equipes em 2017.

Respostas	Frequência
Pactuação de atendimentos para usuários do CAPS para fora dos serviços da rede de saúde mental;	06
Construção de protocolos de cuidado para usuários do CAPS para atendimento na rede saúde;	03
Construção de protocolos de cuidado para usuários do CAPS para os demais serviços da rede de proteção social;	03
Grupos de discussões;	03
Fóruns;	00
Encontros;	03
Atividades de caráter coletivo para comunidade em articulação com outras políticas como feiras, grupos, seminários etc.;	02
Produção de documentos informativos sobre os direitos dos usuários da saúde mental e sua efetivação pelos diferentes serviços públicos;	02
Conferência Intersetorial de Saúde Mental.	00

Fonte: Pesquisa direta com os profissionais dos CAPS de João Pessoa/2017.

A articulação intersetorial mais realizada pelos serviços se dá a partir das pactuações feitas pelos profissionais para o atendimento dos usuários dos CAPS por via de outros serviços da rede de saúde. Estas pactuações são importantes por que buscam garantir aos sujeitos com transtornos psíquicos à integralidade do cuidado, visto que outras demandas de saúde necessitam serem igualmente cuidadas.

As articulações que aparecem em segundo lugar com a mesma recorrência, conforme as repostas das (os) entrevistadas foram: a construção de protocolos de cuidado para usuários (as) do CAPS para atendimento na rede de saúde; a construção de protocolos de cuidado para usuários (as) do CAPS para os demais serviços da rede de proteção social; os grupos de discussões e os encontros.

Os protocolos de cuidado para atendimento dos usuários dos CAPS, seja direcionado para a rede de saúde ou para a rede de proteção social, podem ser definidos como guias informativos, nos quais consta a disposição dos serviços ofertados aos usuários e as respectivas explicações acerca do que são e como funcionam. Os protocolos quando construídos em conjunto com profissionais de outros serviços, auxiliam na ampliação das ações de saúde que são destinadas às pessoas com transtornos mentais. (BRASIL, 2010).

Sobre os grupos de discussões e os encontros, estes são caracterizados por possibilitar a discussão de temas que possuam relevância para o campo da saúde mental e podem ser definidos conforme a pactuação entre os (as) profissionais e usuários. Segundo Silva e Hatzenberger (2016),

numa pesquisa feita acerca dos grupos de discussões na saúde mental, os autores encontraram diferentes tipos de grupos com distintas finalidades.

No âmbito da realização de atividades na comunidade articuladas com outras políticas e das atividades envolvendo a discussão acerca dos direitos dos usuários, nota-se uma baixa articulação. Dos sete profissionais pesquisados apenas dois afirmaram ter realizado as referidas atividades. Ambas as atividades apresentam caráter muito importante, a comunidade enquanto um espaço que promove a inclusão social dos sujeitos com transtornos mentais e representa laços afetivos, resguarda a ideia de pertencimento.

As atividades realizadas em parceria com a comunidade e as instituições que a compõe, como os “serviços públicos das áreas da educação, do esporte e lazer, do trabalho, associações de moradores, clube de mães, associações comunitárias” (Ibidem), e etc., auxiliam também no processo de desinstitucionalização (ROTELLI, 1994).

A produção de documentos informativos acerca dos direitos dos usuários dos CAPS é importante, principalmente, pelas bases nas quais os serviços substitutivos estão alicerçados, como, por exemplo, promover a cidadania dos sujeitos. É necessário romper com a herança histórica de violência produzida pelos manicômios, para tanto, os usuários precisam estar cientes que possuem direitos assegurados por lei e quais são estes direitos. Segundo Vasconcelos (2003), a produção de documentos que “contemplem os direitos dos usuários e familiares nas diferentes esferas da sociedade e do sistema de saúde constitui-se como uma estratégia fundamental”. (VASCONCELOS, 2003 apud EMERICH, 2012, p. 73).

Se não existem atividades que incluem a comunidade no processo de cuidado e nem a socialização de informação aos usuários acerca de seus direitos, há uma quebra na qualidade do cuidado.

Destacamos ainda a não participação das equipes em fóruns e conferências intersetoriais no âmbito da saúde mental, instâncias consideradas importantes para efetivar a participação e o controle social. O controle social é considerado por Vasconcelos (2003), “como uma das importantes estratégias de empoderamento no campo da saúde mental que possibilita o protagonismo social e a defesa de direitos”. (VASCONCELOS, 2003 apud ARRAES et al, 2012, p. 74).

A última questão, buscou identificar qual a demanda mais recorrente apresentada pelos usuários dos serviços que colocavam para os profissionais a utilização de abordagens intersetoriais. Para tanto, colocamos as alternativas descritas no terceiro quadro.

Tabela 3 – Demandas dos usuários que exigem intervenção intersetorial

Respostas	Frequência
Orientação sobre direitos sociais	05
Atendimento individual em situação de crise.	04
Orientação sobre a doença e tratamento.	02
Encaminhamentos;	02
Referência;	01

Fonte: Pesquisa direta com os profissionais dos CAPS de João Pessoa/2017.

Apesar de nem todos os serviços produzirem documentos informativos versando acerca dos direitos dos usuários, a demanda presente nos CAPS que mais requer intervenção intersetorial é exatamente a orientação sobre os direitos sociais dos (as) usuários. Diante da fragmentação das políticas sociais brasileiras, torna-se necessário a articulação entre os setores das distintas políticas públicas para promover a ampliação e efetivação dos direitos sociais. Uma das etapas para o processo de efetivação dos direitos é a socialização de informações aos usuários sobre seus direitos.

À medida que a intersetorialidade possibilita a integralidade do cuidado, como outrora discutido, ela corrobora na efetivação dos direitos sociais dos sujeitos com transtornos mentais. Visto que, para a concretização da integralidade, uma gama de necessidades apresentadas pelos usuários precisa ser atendida, as quais estão para além do setor da saúde.

Por este motivo ressaltamos que a saúde mental é um campo que demanda articulações intersetoriais, por que os usuários dessa política requerem usufruir de serviços no âmbito de outras políticas sociais, dado o contexto de vulnerabilidades em que estão inseridos. Conforme aponta o relatório final da IV CNSM-I, ao caracterizar o campo da saúde mental “como intrinsecamente multidimensional, interdisciplinar, interprofissional e intersetorial”. (BRASIL, 2010, p. 09).

A segunda situação com maior demanda de intervenção intersetorial é o atendimento individual em situação de crise. Dentro dos ideais pautados pela RP, a “crise” é considerada como uma manifestação da subjetivação do sujeito, compreendida também enquanto uma expressão social complexa, a qual está perpassada por questões culturais, familiares, sociais e etc. (DELL'ACQUA, MEZZINA 1991; COSTA, 2007).

O atendimento orientado nos pressupostos da RP “prioriza a capacidade do serviço de elaborar a rede de relações e de conflitos que constituem os limites da crise que antes eram escondidos e banalizados devido ao processo de simplificação dos modelos anteriores, baseados na centralização do hospital psiquiátrico”. (MARTINS, 2012, p. 22).

Nos CAPS pesquisados, há ainda a articulação dos profissionais com outros serviços, como ocorre nos casos em que a demanda não é uma prerrogativa do CAPS, como, por exemplo, as situações de emergência e acolhimento noturno, onde o CAPS infanto-juvenil não realiza o atendimento destas demandas.

Há ainda a relação do baixo número dos serviços de emergência e acolhimento noturno no município. Existe apenas um Pronto Atendimento 24h, localizado no complexo do Ortotrauma, duas Residências Terapêuticas que realizam acolhimento noturno e alguns leitos em hospitais gerais. Isso leva os profissionais dos CAPS a articularem atendimentos nos referidos serviços para as demandas em que o CAPS no qual atuam, não possui capacidade de atender.

A orientação sobre a doença e tratamento juntamente com os encaminhamentos apareceram em terceiro lugar tendo como necessárias às articulações intersetoriais. Sobre o encaminhamento já abordamos a sua relação com a prática intersetorial, quanto à orientação sobre a doença e tratamento, a articulação intersetorial auxilia no desenvolvimento de uma prática democrática e no processo de corresponsabilização, no qual os usuários são considerados como coautores no processo do cuidado.

(MARTINS, 2012). Para tanto, precisam receber informações acerca da forma como receberão o tratamento, sendo o envolvimento da equipe fundamental nesse processo.

Diante do que nos foi apresentado pelos profissionais, a intersectorialidade se tornou um elemento intrínseco a prática profissional e o modo como é gerido o cuidado nos serviços está permeado pelas ações intersectoriais. Isto reafirma o que está posto na literatura que discute a temática, ao considerar a intersectorialidade como um princípio que amplia a produção do cuidado no campo da saúde mental.

4 CONCLUSÃO

Mesmo diante do entendimento dos profissionais acerca da importância da intersectorialidade para o campo da saúde mental e para a produção do cuidado ofertado nos serviços, poucas são as ações intersectoriais realizadas pelas equipes.

A baixa articulação com as demais políticas sociais fragiliza o cuidado ofertado aos usuários, pois as demandas dos sujeitos com transtornos mentais estão para além do setor da saúde. Sendo as articulações intersectoriais a base para proporcionar o atendimento integral das necessidades desses sujeitos.

A integralidade do atendimento não é a única razão para a realização de arranjos intersectoriais, haja vista que sua contribuição também ocorre no âmbito da efetivação dos direitos sociais.

Os arranjos e intervenções intersectoriais realizadas pelos profissionais se deram, sobretudo, nos casos que demandavam orientações aos usuários sobre seus direitos sociais e nas situações de crise. Sendo o encaminhamento a ferramenta mais utilizada pelos profissionais no desenvolvimento das articulações intersectoriais com outras políticas sociais.

Entretanto, como dissemos, os resultados alcançados pelo encaminhamento se dão, sobretudo, pelo grau de comprometimento e entendimento do profissional que o fez. Caso contrário, será apenas mais um procedimento burocrático e não um instrumento através do qual poderá ser efetivado um direito social.

A presente pesquisa auxiliou no desvelamento de tais questões, a partir dela, podemos destacar a importância da intersectorialidade para o campo da saúde mental, pois apesar da pouca articulação intersectorial apresentada pelos sujeitos da pesquisa, foi percebida a amplitude do cuidado nas ocasiões em que ocorreram as ações intersectoriais.

A pesquisa também sugere a relação da intersectorialidade com outros temas, por exemplo, como um elemento que agudiza a questão da participação social dos (as) usuários (as) dos CAPS, no processo de implementação de políticas sociais para o campo da saúde mental. Uma questão bem relevante se vista sob a ótica das propostas defendidas pela reforma psiquiátrica para os sujeitos com transtornos mentais, ao buscar colocá-los enquanto atores sociopolíticos protagonistas de suas vidas, atuando inclusive nos espaços onde são construídas as políticas que irão incidir na forma que serão cuidados.

Contudo, não podemos deixar de mencionar a título de conclusão desse artigo, das recentes ameaças à política de saúde mental brasileira, principalmente, a partir da edição da Nota Técnica de nº 11 de 2019 que reúne as portarias e resoluções dos anos de 2017 e 2018 no âmbito da saúde mental. O referido documento apresenta o termo de “nova política de saúde mental” e significa um verdadeiro retrocesso às conquistas da Reforma Psiquiátrica brasileira alcançada na última década, sobretudo, quando insere formalmente o hospital psiquiátrico na RAPS, amplia leitos e destina recursos, no estímulo às Comunidades Terapêuticas para tratamento das pessoas usuárias de drogas, negando à Redução de Danos e reforçando o estigma e preconceito, ainda na autorização de compra pelo SUS de aparelhos para eletroconvulsioterapia que foi amplamente atacada pelo movimento reformista.

5. REFERÊNCIAS

AKERMAN, Marco et al. Intersetorialidade? IntersetorialidadeS! In: **Ciência & Saúde Coletiva**, 19(11):4291-4300, 2014.

ARRAES, Ana Karenina de Melo. Empoderamento e Controle Social: uma análise da participação de usuários na IV Conferência Nacional de Saúde Mental Intersetorial em Natal (RN). In: **Psicologia Política**. vol. 12. Nº 23. PP. 71-85. jan. – abr. 2012.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Edição revista e actualizada. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. Comissão Organizadora da IV Conferência Nacional de Saúde Mental – Intersetorial. **Relatório Final da IV Conferência Nacional de Saúde Mental – Intersetorial, 27 de junho a 1 de julho de 2010**. Brasília: Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, 2010, 210 p.

_____. **Guia prático de matriciamento em saúde mental** / Dulce Helena Chiaverini. (Organizadora) ... [et al.]. [Brasília, DF]: Ministério da Saúde: Centro de Estudo e Pesquisa em Saúde Coletiva, 2011.

_____. Sistema Único de Saúde. **Questionário Matriz de Monitoramento Serviços de Saúde Mental - Rdqa 2017**. Disponível em: < http://www.saude.campinas.sp.gov.br/rel_gestao/2017/RDQA_1o_quadrimestre_2017/1RDQA2017SM-CAPSIIDAVIDCAPISTRANO.pdf> Acesso em: 20/05/18

COSTA, Mônica Silva da. Construções em torno da crise. Saberes e práticas na atenção em Saúde Mental e produção de subjetividades. In: **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v. 59, n. 1, 2007.

DELL' ACQUA, G.; MEZZINA, R. Resposta à crise. In: **DELGADO, J. A loucura na sala de jantar**. São Paulo: Editora Resenha, 1991.

EMERICH, Bruno Ferrari. **Direitos dos usuários em intenso sofrimento psíquico, na perspectiva dos usuários e dos gestores de CAPS**. 2012. *Dissertação (Mestrado)* – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Médicas. Disponível em: < https://www.fcm.unicamp.br/fcm/sites/default/files/dissertacao_bruno_emerich_0.pdf> Acesso em: 22/05/18.

MARTINS, Aline Gomes. **A noção de crise no campo da saúde mental: saberes e práticas em um Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)**. 2012. *Dissertação (Mestrado)* – Universidade de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Disponível em: < http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-984J8V/dissertacao_aline_para_a_biblioteca.pdf?sequence=1> Acesso em: 24/05/18.

MEDEIROS, PFPD. et al. **Rede de atenção psicossocial no Sistema Único de Saúde (sus) eixo políticas e fundamentos**. Disponível em: <<http://www.aberta.senad.gov.br/medias/original/201704/20170424-094953-001.pdf>> Acesso em: 21/05/18.

MONNERAT, GL, SOUZA, RGD. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *In: R. Katál.*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2010.

ORNELAS, AL; TEIXEIRA, MGC. Intersetorialidade ou diálogos setoriais? Reflexões a partir da experiência do Projeto Teias-Escola Manguinhos, Rio de Janeiro. *In: Saúde Debate*. Rio De Janeiro, V. 39, N. 106, P. 659-670, JUL-SET 2015.

ROTELLI, Franco. **Superando o Manicômio: o circuito psiquiátrico de Trieste**. *In: AMARANTE, P. Psiquiatria social e reforma psiquiátrica*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994, p. 149-169.

SILVA, BMD; HATZENBERGER, DH. A boca fala, os órgãos saram: Os temas mais discutidos em um grupo de saúde mental na atenção básica. *In: Saúde em Redes*, 2 (3): 308-317, 2016.

6. AUTORES

FÁTIMA RAFAELLA SILVA AMARAL

Assistente Social. Residente em Saúde Mental no Programa de Pós-Graduação em Residência Multiprofissional pelo Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

RAFAEL NICOLAU CARVALHO

Doutor em Sociologia. Professor do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

ALECSÔNIA PEREIRA ARAÚJO

Mestre em Serviço Social. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba.

ANTONIA PIRCORNELL LUCAS

Doutora em Educação. Professor Titular da Universidade de Salamanca (Espanha). Professora Visitante do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPB.

DANIELLE VIANA LUGO PEREIRA

Doutora em Serviço Social. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

UMA ANÁLISE DO CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DE MARIELLE FRANCO



MÁRCIA REGINA GALVÃO DE ALMEIDA¹ 1 INTRODUÇÃO

RESUMO: Este artigo debate como está contextualizado o conceito de Política Pública a partir da trajetória de Marielle Franco. Para tanto, utilizamos como recurso analítico a dissertação de mestrado escrita por Marielle Franco – A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do Rio de Janeiro – defendida em 2014. Trataremos de outros escritos de Marielle Franco que também convergem para percepções que ela já ressalta na escrita de sua dissertação. Ou seja, conceitos referentes à Política Pública, sendo balizada por noções de Equilíbrio Social, Responsabilidade Social e Lutas Sociais.

Palavras-chave: Política Pública. Marielle Franco. Equilíbrio Social. Lutas Sociais.

ABSTRACT: This paper to argue the Public Policy concept from Marielle Franco's trajectory. Therefore, we have taken the master thesis by Marielle Franco - The favela reduction to three letters: the public security policy analysis of Rio de Janeiro – was defended in 2014. We will discuss with other Marielle Franco's writings that join to her master thesis' perception. In other words, ideas linked in Public Policy, it banished by Social Equilibrium notions, Social Responsibility and Social Struggles understanding.

Keywords: Public Policy; Marielle Franco; Social Equilibrium; Social Struggles

Inicialmente tratamos de explicitar algumas características da biografia de Marielle Franco para que possamos adentrar com mais propriedade na análise de seus escritos e no entendimento de sua trajetória acadêmica. Marielle Francisco da Silva foi graduada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, formou-se em 2007. Sua formação no campo das Ciências Sociais sempre caminhou em consonância com sua experiência acadêmica e profissional na área da Administração. Durante a graduação em Ciências Sociais, Marielle já se interessava por questões cruciais para o desenvolvimento e equilíbrio social, como: a desigualdade de renda na perspectiva do pensamento social brasileiro (FRANCO, 2006) – tema que inclusive foi explanado por ela no XIV Seminário de Iniciação Científica da PUC - Rio – bem como por outras abordagens, a citar: Favelização, Compromisso Social, Desenvolvimento Local, Cidadania, Gênero, Ciência Política, Administração Pública, Segurança Pública, Juventude Brasileira, Direitos Humanos, Ação Coletiva, dentre outros. Marielle foi atuante em seu campo de pesquisa de modo

¹ Assistente Social da Prefeitura Municipal de Piripiri-Pi, Docente da Cristo Faculdade do Piauí – CHRISFAPI, Mestranda em Políticas Públicas pela UFPI, Especialista em Docência do Ensino Superior, Políticas públicas em Educação Especial e Saúde Pública. **E-mail:** marcia.piri@bol.com.br

autêntico e competente. Sempre demonstrando a preocupação em discutir temas que explicassem a desigualdade de renda no Brasil. O trabalho escrito por Marielle, durante sua graduação em Ciências Sociais, nos deixou um legado importante para pensar a educação e regulação no mercado de trabalho, debate que perpassa um olhar sobre as causas das desigualdades de renda (FRANCO, 2007).

A última atualização na plataforma de Currículos Lattes CNPQ de Marielle Francisco da Silva foi feita em 12 de novembro de 2015, um ano após a conclusão de seu Mestrado em Administração. Seus escritos tomam nova cor, onde ela não se concentra somente na questão da desigualdade atrelada à renda, mas ao debate das políticas de segurança pública no estado do Rio de Janeiro (FRANCO, 2014).

Nota-se, pela análise de seu currículo na plataforma Lattes, que durante o período em que Marielle cursou o mestrado ela esteve amplamente interessada nos temas sobre Governança Democrática, Estado e Sociedade na construção de Políticas Públicas, inclusive Marielle esteve filiada como pesquisadora do IPEA no período de 2011 a 2012, analisando a relação entre Estado e Sociedade Civil na formulação de Políticas Públicas a partir do Conselho Estadual de Segurança do Rio de Janeiro. A pesquisa intentava também explicitar os significados dados ao conceito de “ordem pública”, “violência urbana” e “segurança pública” na situação da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro (FRANCO, 2012).

Marielle obteve uma atuação teórica consistente, sempre publicando em eventos e congressos onde pudesse abordar as temáticas que lhe interessavam academicamente. Nesse aspecto podemos citar o trabalho “A paz nas favelas cariocas: reflexões sobre a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP’s) no Rio de Janeiro (2008 - 2013)”. Este foi um trabalho completo apresentado por Marielle no XXIX Congresso ALAS Chile em Santiago no ano de 2013. No ano referido, o ALAS Chile possuía como tema as crises e emergências sociais da América Latina.

Outros trabalhos relevantes de Marielle no período que compreende 2012 a 2014 são, “Direitos Humanos na atual Cultura de Direitos (2014)”, “A experiência profissional das Ciências Sociais em campos específicos do saber (2013)”, “Milícias: Da CPI em 2008 ao momento atual em 2013”, “Dilemas e desafios da sustentabilidade em municípios do Rio de Janeiro. Perspectiva da Segurança Pública (2013)”, Política de Segurança Pública ou Política Econômica? Uma análise e avaliação das UPP’s sob a ótica de seus paradigmas norteadores no contexto de criação e implementação (2008-2013), “Maré: Pacificação e/ou domesticação Militarizada (2014)”.

Interessante notar a partir dos títulos dos trabalhos escritos por Marielle Franco seu assíduo debate no tocante à Política Pública e um tom não somente político, mas social e espacial, já que grande a totalidade dos seus trabalhos tratam do caso da favela da Maré ou do estado do Rio de Janeiro, revelando sempre como o poder pode se manifestar num sentido de “conduzir condutas” de sujeitos num contexto em que esta dinâmica se faz constantemente avaliada e atualizada no cotidiano.

Dando continuidade à trajetória acadêmica de Marielle temos outro trabalho interessante intitulado “Participação, mobilização e controle social na Maré. A formação social no processo de conferência livre de segurança pública (FRANCO, 2011)”. Este trabalho foi desenvolvido como

requisito para obtenção do título de especialista (MBA) em Responsabilidade Social e Terceiro Setor e foi orientado por Ludmila Antunes e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna.

Durante os anos de 2007 e 2008 Marielle esteve envolvida no projeto “Maré Ambiental”, onde ela estudava o desenvolvimento local por intermédio da Horta Orgânica Comunitária da favela da Maré. A intenção era possibilitar a construção de uma agenda social local agregada a um programa de desenvolvimento ambiental junto aos moradores da comunidade em questão.

Interessante notar a importância da trajetória acadêmica de Marielle Franco como auxiliadora no pensamento de questões que eram tão caras e pertinentes a ela. A percepção abrangente de que a favela não é só “favela”, mas cidade, espaço de lutas sociais e práticas que podem ser vistas numa perspectiva global. Espaço que agrega identidades de classe, etnia, gênero e subjetividades, que possui organização e ação feitas em comunidade e também pelo estado.

Feito este apanhado inicial das principais temáticas discutidas no âmbito acadêmico por Marielle Franco, é essencial colocar em diálogo sua trajetória política. No período de 2007 até 2015 Marielle foi assessora parlamentar junto à comissão de Direitos Humanos e Cidadania da ALERJ², sua tarefa era acompanhar e desenvolver Políticas Públicas para o município do Rio de Janeiro, fato que, por sua vez, influenciou e forneceu dados para as pesquisas empreendidas por Marielle Franco.

2 DESENVOLVIMENTO

Neste ponto do texto nos concentramos em discutir o conceito de Política Pública no entendimento de Marielle Franco, tendo em vista o que ela abordou em sua dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração. O objetivo da dissertação de Marielle é discutir como as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), sendo tratadas como política de segurança pública adotada no Estado do Rio de Janeiro, reforçam o modelo de Estado Penal (FRANCO, 2014).

Marielle entendia que determinada política pública traria a sensação de “insegurança social”, repressão e controle dos pobres, promovendo, a partir do cerco militarista e suas fardas, um processo de encarceramento da população, onde a polícia calaria os insatisfeitos ou “excluídos do processo”. É nítido que os “excluídos do processo” que se refere Marielle são os pobres, que cada vez mais colocados nos guetos das cidades e nas prisões (FRANCO, 2014). O enfrentamento a esses problemas perpassa uma ótica espacial, que por muitas vezes fica esquecida, sendo relevantemente mediada no tocante às políticas públicas que conduzem o que é visto como problema e marginalização a setores onde as demandas ficam separadas da organização hegemônica de espaço.

O termo Política Pública aparece como palavra-chave do trabalho e reincide mais quatorze vezes no texto escrito por Marielle. Inicialmente “política pública” aparece atrelada ao conceito de

2 Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

ideologia, sendo uma ferramenta para compreender as UPPs. Ela inclusive cita que durante a escrita de seu trabalho as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) serão vistas como uma Política Pública viabilizada pelo estado do Rio de Janeiro que se apresentam sob a égide de uma máscara que prega uma coisa e realiza outra.

“Apresenta-se, assim, uma base utópica, pois, no lugar de incursões policiais, com a justificativa de “guerra contra o tráfico”, indica uma nova forma de policiamento na cidade. Porém, não é isso que ocorre na prática. O controle territorial, antes realizado através do ostensivo uso das armas nas mãos dos grupos de criminosos, passa para uma atuação permanente e uma exposição ao controle policial, com a ostensiva utilização de armas por grupos legais, representantes do Estado, sejam policiais ou militares” (FRANCO, 2014, PÁGINA 48)

Na citação exposta acima podemos observar a preocupação de Marielle com o rumo de determinadas políticas públicas num contexto de disputa política no meio da sociedade e no próprio estado (FRANCO, 2014). “As expectativas com relação ao crescimento de concepções nesse horizonte democrático estão pautadas na possibilidade de construção, ao menos, de um processo que possa conduzir uma regulação completa, através de políticas públicas, nos vários territórios” (FRANCO, 2014). Observa-se que Marielle está falando de uma dimensão espacial de lutas de poder, de práticas espaciais que engendram movimentos sociais localizados e específicos, que se estabelece em termos de estrutura e fortalece o sentido dicotômico da realidade social pesquisada por ela. Marielle pensava uma política que fosse capaz de não só “superar e enfrentar o regime neoliberal”, mas de superar um modelo militar que apenas fortalece a lógica repressora do Estado.

Ela pensa a UPP como uma política pública incompleta que se caracterizou pela “ocupação militar”, “estabilização do controle militar” por intermédio de operações da polícia militar e “implementação”, que é quando a polícia se aproxima das localidades, enquanto função de polícia comunitária. A etapa de “implementação” deriva a etapa posterior que é “avaliar e monitorar o andamento das ações da polícia comunitária.

Outro momento do texto em que Marielle aborda o conceito de política pública é quando se refere ao seu modelo conceitual. Claro que ela está se referindo a uma esfera específica de política pública que é o âmbito da segurança, mas pode-se pensar a abordagem de forma mais ampla. Ela analisa o que diz o decreto do governo do Rio de Janeiro no tocante a política pública, que se refere à política pública como forma de promover a “eficácia, eficiência e efetividade, sem que haja a necessidade de “reproduzir a gestão tradicionalmente militar” (FRANCO, 2014). Nota-se aqui um cunho administrativo no que se refere ao tratamento do conceito de Política Pública baseado numa iniciativa de “pacificação” maquiada, política esta que sendo de grande porte, não possui um instrumento de acompanhamento e assessoria de suas atividades em que, na prática, não estaria nas prioridades do governo nos termos que explicita Marielle.

“Se por um lado, há uma representação positiva do projeto de “pacificação”, por outro, ele tem sido questionado no que se refere à relação entre Estado e as populações nas favelas. Tem-se discutido tanto a chegada dos serviços, quanto o controle exercido sobre a rotina nessas áreas da cidade”. (FRANCO, 2014. Página: 59)

Nesse contexto, Marielle aproveita para discorrer sobre sua inspiração teórica no que se refere ao conceito de Política Pública. Ela aborda a concepção de Enrique Saravia, no texto “Introdução à Teoria da Política Pública”, publicado em 2006. O texto está publicado no repositório Institucional da Escola Nacional de Administração Pública e faz parte da Coletânea de Políticas Públicas (volume 1). Enrique Saravia foi o organizador da coletânea juntamente com Elisabete Ferrarezi. No texto de Enrique Saravia, inicialmente, observa-se seu entendimento sobre a atividade estatal, mostrando as óticas de teorias que a analisaram ao longo da história, para só então adentrar especificamente na perspectiva da política pública.

Enrique Saravia faz uma crítica interessante que converge e/ou combina com o que pensa Marielle, ele diz:

“As organizações estatais reagiram tardiamente ou não se modificaram em face das novas circunstâncias. O resultado foi uma deterioração de sua capacidade de resposta às necessidades e aos anseios da população e um correlato declínio de sua credibilidade. No âmbito político, registrou-se, ademais, um desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios”. (SARAVIA, 2006. Página: 26)

Assim, pode-se concatenar o pensamento de Saravia ao de Marielle quanto à inconclusão de determinadas políticas públicas. Considera-se, a partir das leituras, que as políticas públicas afetam, em segundo plano, as esferas sociais e, em determinadas regiões, nem chegam a afetar. Em certa medida, utilizando o exemplo do Rio de Janeiro as políticas sociais absorvem como interlocutores mediadores locais, agentes de programas e projetos sociais que trabalharão em prol da governança e não em torno da comunidade em si. Esses programas e projetos são frutos de ações sociais públicas e privadas que parecem fundamentais para a legitimidade e aceitação pública, podem ser encaradas além do levantamento de demanda para melhorar a articulação entre favela e estado, mas se estabelecendo em relação às secretarias de governo. Ou seja, o questionar sobre o andamento dessas políticas estaria frouxo neste contexto (FRANCO, 2014).

Relevante é apresentar a análise de Marielle, a partir de todo o acompanhamento que ela faz de forma profunda, sobre como as políticas públicas acabam servindo de modelo para a representatividade dos órgãos de Estado, retornando ao conceito de Política Pública que Marielle abraça de Saravia. Destacamos que seu entendimento se faz na discussão da Política Pública se referir a um

“fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha um papel esperado. [...] A perplexidade perante a turbulência e a aparente não-governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem”

que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las” (SARAVIA, 2006. Páginas 28 e 29)

Nesse sentido, o objeto de estudo de Marielle fica compreensível. A segurança pública se torna, pois, em seu texto, dispositivo de análise para a política pública de segurança. Esta se dá em meio aos antagonismos, conflitos, disputas, refluxos e fluxos de uma correlação política nos espaços populares. Como diz Marielle, “as UPPs vão desenhando uma política pública voltada para assegurar uma política de segurança pública”, não para os moradores da favela, pois, estes, ainda não experimentaram a sensação de pacificação proposta pela Segurança Pública (FRANCO, 2014). Mas, principalmente, tais políticas servem como instrumentos que permitem a sensação de segurança, não para os moradores, mas para os investimentos patrimoniais materiais e imateriais do Estado do Rio de Janeiro, que possibilitem a ampliação de mercados, revelando assim que se tem feito mais uma política de interesses privados do que necessariamente uma política pública que contemple o processo de organização coletiva local e organizações populares (FRANCO, 2014).

3 CONCLUSÃO

Podemos apreender algo bem significativo da leitura do texto de Marielle Franco, tanto do ponto de vista conceitual, quanto do ponto de vista metodológico. Ela dilui o conceito de Política Pública em todo seu texto, apresentando um tom pessoal à sua análise, num sentido subjetivo e objetivo. É visível ao leitor o pulso da escrita de Marielle, a sensibilidade e principalmente, a marca de seu ativismo. Pode-se apreender que a Política Pública enquanto campo de estudo e conceito teórico tem um sentido dinâmico, histórico e plural. E na prática, é um campo que não se faz apenas tendo em vista perspectivas administrativas, políticas, jurídicas, colocando-as em paradigmas isolados. O processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças no contexto (SARAVIA, 2006).

É um campo de se lidar com a dimensão particular das práticas de sujeitos, que abriga dimensões não só políticas, mas geopolíticas, já que incluem espaços, dissonâncias, movimentos sociais que agem em determinados espaços e são condicionados por eles. Em certa medida práticas espaciais dão sentido a lutas, lutas por espaços, movimentos cujas dimensões não se encerram no campo das políticas públicas, nem no campo do macro político.

Pode-se apreender a partir dos escritos de Marielle Franco como seu empreendimento e esforço parecem direcionar-se a uma expressão de luta pelo coletivo e atenção às suas necessidades em meio a um contexto de mobilizações sociopolíticas, econômicas ou culturais. No tocante, especificamente ao campo das políticas públicas, conceito essencial para o entendimento de suas ideias, podemos tentar apreender algumas características gerais para pensar o campo das políticas públicas de ponto de vista teórico: sendo tais políticas também espaços. Espaços onde identidades entram em disputa ao agregar adversários, aliados, bases, lideranças em torno de uma organização que está sempre inserida numa dinâmica de mobilizações e práticas comunicativas.

O texto de Marielle tem um tom essencialmente crítico e instigante. Ao apresentar sua visão do panorama da política pública de segurança promovida pelas UPPs ela acaba dando voz e suporte às demandas de uma série de sujeitos, com culturas próprias; ela dá assim voz, utilizando seu olhar que sustenta e encaminham as reivindicações desses sujeitos. E toda sua trajetória escrita, que podemos analisar de modo panorâmico neste artigo parece convergir para esse rumo. O que Marielle denuncia também são os limites administrativos das políticas públicas que acabam por tentar ocultar as formas de lutas e resistências, os ativismos não baseados em conflitos e faz-nos rever utopias em relação ao tema que ela discorre.

Sobre sua primeira safra de escritos, que tratamos no início deste artigo, podemos concluir que todo o material acadêmico de Marielle, mesmo em suas especificidades tem pontos em comum. Um deles é a dimensão espacial das lutas sociais, o produto da divisão internacional de trabalho que gera pobreza em uma conjuntura neoliberal que estabeleceu um sentido geopolítico entre o mundo capitalista dos ricos e dos pobres. A preocupação de Marielle com as especificidades sociais do “terceiro mundo” mostra que a pobreza no Brasil, ou especificamente no Rio, que é seu foco de escritos, está se difundindo nos espaços urbanos numa dinâmica de desigualdade social, concentração de renda, e sendo reprimidas nos guetos e periferias por intermédio das forças do próprio Estado.

Assim, podemos perceber a polissemia de conceitos, como: lutas sociais, políticas públicas, movimentos sociais, dentre outros. São conceitos que sempre estarão imersos num universo de representações, que abrangem noções de sofrimento, direitos e árduo trabalho. As práticas cotidianas de quem ajuda, apoia e é ajudado são bem distintas, pois essas categorias nem sempre estão na mesma luta, assim sendo, tais práticas admitem antagonismo de valores que são continuamente redefinidos a partir das interações propiciadas, por conformar reputações e disputas. Por fim, podemos aprender não só com escritos de Marielle, mas com sua trajetória de vida em si, que devemos continuamente revisitar conceitos e colocá-los em dinâmica.

REFERÊNCIAS

- FRANCO, Marielle. UPP – A redução da favela a três letras: Uma análise da Política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ: 2014.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). Coletânea de Políticas Públicas, Vol. I. Brasília: ENAP, 2006.

PERCEPÇÃO DOS ESTUDANTES DO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL/UFRB SOBRE O CONSUMO DE DROGAS



HELENI DUARTE DANTAS DE ÁVILA¹

JUCILEIDE FERREIRA DO NASCIMENTO²

JESSICA BASTOS SAMPAIO³

MARCOS OLIVEIRA DE JESUS⁴

THAINÁ SANTANA DOS SANTOS⁵

DANIELA SAMPAIO GONZAGA⁶

TAÍS LIMA COSTA⁷

RESUMO: Este trabalho é fruto de uma pesquisa, em andamento, realizada pelos estudantes do curso de serviço social da UFRB⁸ e que tem como objetivo analisar as percepções acerca do uso de drogas entre os estudantes de serviço social. Os discentes foram convidados, voluntariamente a responder um questionário que avalia entre outras variáveis, consumo e percepção sobre o uso de drogas. As respostas acerca da legalização e da

descriminalização das drogas e de seus usuários tiveram um equilíbrio nas respostas, entretanto através das justificativas das respostas percebeu-se um desconhecimento acerca das categorias legalização e descriminalização. Concluiu-se que existe uma carência de debates e de trabalhos na linha de prevenção/redução de danos no âmbito do curso de Serviço Social da UFRB.

Palavras-chave: drogas; estudantes de serviço social; percepções sobre uso de drogas.

ABSTRACT: This work is the result of an ongoing research carried out by students of the UFRB social work course, whose objective is to analyze perceptions about drug use among social work students. The students were asked voluntarily to respond to a questionnaire that evaluates among other variables, consumption and perception about the use of drugs. The answers about the legalization and decriminalization of drugs and their users had a balance in the answers, however through the justifications of the answers an

1 Professora Adjunta do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Doutora em Saúde Pública pelo ISC/UFBA. E-mail: heleniavila@gmail.com

2 Professora Adjunta do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Doutora em Política Social pelo PPGPS/UnB. E-mail: nascimento.jucileide@gmail.com

3 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Territórios – POSTERR, CAHL/UFRB. E-mail: jejeubastos@hotmail.com .

4 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Territórios – POSTERR, CAHL/UFRB. E-mail: marcosoliv018@gmail.com

5 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Territórios – POSTERR, CAHL/UFRB. E-mail: thaina_snt@hotmail.com

6 Estudante do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. E-mail: dani.elee1@hotmail.com

7 Estudante do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. E-mail: taylima03@hotmail.com

8 UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

ignorance about the categories legalization and decriminalization was perceived. It was concluded that there is a lack of debates and work in the line of prevention / reduction of damages within the scope of the UFRB Social work course.

Keywords: drugs; students of social work; perceptions about drug use

1 INTRODUÇÃO

Estudos⁹ desenvolvidos mostram que a maioria dos estudantes consome ou já consumiu drogas, lícitas ou ilícitas, alguma vez em suas vidas. O modo como as drogas são utilizadas e vistas pelos consumidores e pela comunidade universitária como um todo é essencial para avançar no debate e na construção de políticas institucionais sobre drogas.

O uso de substâncias psicoativas (SPA) lícitas (bebidas alcoólicas, tabaco, medicamentos com potencial de abuso) e ilícitas (cocaína, maconha, crack, *ecstasy*, entre outras) é um dos temas que figuram entre as principais preocupações da sociedade atualmente.

O consumo destas substâncias no âmbito das universidades tem sido estudado tanto no Brasil como em outros países, desafiando a necessidade de um aprofundamento acerca da temática, bem como a necessidade de implementação de políticas que não venham reproduzir os erros da maioria das iniciativas vigentes em esferas públicas e que busquem um diálogo aberto e mais abrangente.

Assim, objetiva-se, com este trabalho discutir o uso e as percepções sobre o uso de drogas no curso de Serviço Social do Centro de Artes Humanidades e Letras – CAHL, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, trata-se de uma pesquisa em andamento e por esta razão os resultados apresentados serão parciais.

Através desta pesquisa objetiva-se contribuir para a reflexão acerca de políticas que possam reduzir os danos que tanto a percepção do consumo quanto o próprio consumo dessas substâncias potencialmente podem causar às comunidades das instituições de ensino superior.

2 DROGAS NO CONTEXTO UNIVERSITÁRIO

Ao longo da história pode-se constatar uma relação dos homens e das mulheres com as drogas, pois não existiu sociedade que não se tenha registros do uso de alguma substância psicoativa, portanto, o uso de drogas e seus significados são produtos da práxis social historicamente construída: sejam os usos terapêuticos, rituais ou alimentares das sociedades tradicionais, seja os usos hedonistas ou dependentes atualmente presentes na sociedade capitalista tardia (BRITES, 2006).

Historicamente, a “questão das drogas” tem sido tratada, hegemonicamente, na lógica proibicionista e da “guerra contra as drogas”. E ainda, no contexto atual marcado pela crise e mundialização do capital onde a financeirização e as investidas neoliberais, atreladas a um processo

9 SENAD, 2010 e outros.

de crescimento do conservadorismo em muitos países e em particular no Brasil, vê-se o aumento da criminalização da pobreza e, conseqüentemente um avanço do Estado Penal que funciona como instrumento de “administração da pobreza”(WACQUANT, 2008), na era do desemprego em massa e da precarização do trabalho.

Segundo Karam (2005), as opções pela criminalização e pela repressão ainda persistem como um conteúdo irracional da legislação brasileira sobre drogas, apesar de alterações de legislação mais recente.

Apesar da referencia pautada na repressão do uso as drogas adotado pelo Brasil,o uso de substâncias psicoativas (SPAs) lícitas e ilícitas tem sido considerado um problema de saúde, uma vez que predispõe a acidentes, violência interpessoal, comportamentos de risco, distúrbios do sono e dependência física ou psicológica. Além disso, o uso de SPAs tem gerado uma grande preocupação mundial devido ao número de usuários existentes e ao seu impacto sobre os indivíduos e a sociedade.

Segundo Fernandes et. al. (2017), o que se tem percebido é que o consumo dessas substâncias está distribuído desde estratos mais pobres até os mais ricos, abrangendo jovens, adultos e idosos. Nesse contexto e considerando-se pesquisas nacionais realizadas em populações específicas, destaca-se, com um grau de importância, o uso de SPAs entre estudantes universitários. O Brasil conta 8 (oito) milhões de estudantes matriculados em 33 mil cursos de graduação de 2.364 instituições públicas e particulares, de acordo com o Censo da Educação Superior de 2015¹⁰.

O uso de SPAs entre universitários brasileiros parece ser uma prática frequente, muito discutida pela mídia leiga (Barros, 2011) e analisada por alguns estudos científicos.

De acordo com estudos realizados por Cesar, et.al. (2012),22,8% (quase 12 milhões de pessoas) de toda a população brasileira, dos 12 aos 65 anos, já fez uso de SPAs – desconsiderando-se álcool e tabaco –, com a frequência de uso maior entre a população universitária quando comparada à população geral. Outro estudo realizado no Estado de São Paulo (ECKSCHMIDT et.al. 2013) observou que a frequência de uso de substâncias lícitas e ilícitas pela classe universitária no Brasil é maior do que pela população geral brasileira entre 18 e 24 anos. A prevalência do uso de álcool, por exemplo, foi de 78,6% na população geral contra 89,3% entre universitários.

Apesar dos dados apresentados, as universidades em sua grande maioria não possuem uma política própria para abordar a questão das drogas entre os estudantes, em particular, nem com os demais membros da comunidade acadêmica.

Ante este quadro, faz-se necessário a realização de estudos que contemplem a questão do uso das drogas no âmbito das universidades, a fim de subsidiar a implementação de políticas próprias, pautadas, em nosso entendimento, na metodologia da Redução de Danos (RD). Desta forma, este estudo, que irá apresentar os resultados da pesquisa realizada no curso de serviço social, tem o propósito de expandir para toda universidade (UFRB).

10 <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32123> , acessado em 29 de abril de 2019.

3 METODOLOGIA

Inicialmente foi realizada revisão de literatura pertinente a temática em estudos. A literatura coloca o uso do cigarro, álcool e outras drogas ilícitas entre os 20 maiores problemas de saúde no mundo, sendo o tabaco responsável por 9% dos casos de morte, e o álcool, por cerca de 3%¹¹.

A pesquisa, em andamento, é um estudo descritivo, de abordagem quanti-qualitativa, pois esta possibilita maior aproximação com o cotidiano e as experiências vividas pelos próprios participantes. O estudo inicialmente foi realizado no curso de Serviço social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Centro de Artes Humanidades e Letras (CAHL), situado em um município do interior do estado, denominado Cachoeira¹². Foi utilizado questionário com perguntas fechadas e abertas com liberdade de narrativas, para serem aplicados em todos os segmentos que compõem a comunidade (docentes, discentes, servidores técnicos e trabalhadores terceirizados, do Centro de Artes Humanidades e Letras. A amostra escolhida foi um quantitativo de 10% dos segmentos que compõem a comunidade e entre os docentes e discentes 10% de cada curso.

Como o curso de Serviço Social é o maior do Centro onde está inserido e como os pesquisadores são deste curso, optou-se por iniciar no Serviço Social.

Pretende-se seguir com a pesquisa ampliando para outros cursos do CAHL e posteriormente para toda a universidade com vistas a subsidiar a criação de uma política institucional sobre drogas.

4 RESULTADOS

Como explicitado anteriormente, a pesquisa traz uma amostragem das percepções das/os discentes do curso de Serviço Social da UFRB. Sendo assim, antes de apresentar qualquer dado, seja ele quantitativo, seja qualitativo do estudo, é imprescindível apontar algumas características que particularizam a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. A UFRB é uma universidade advinda do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), e está localizada em território de identidades culturais que é o Recôncavo da Bahia. Além disso, é considerada a universidade que tem a maioria dos seus estudantes declarados como negros e pobres, tendo um percentual de 83,4% e 82% respectivamente¹³, tornando-a Universidade mais negra do Brasil.

Ao trazermos algumas das particularidades da Universidade, podemos dimensionar variáveis complexas, principalmente quando fazemos intersecções entre raça/etnia, gênero e classe. Nota-se

11 levantamento nacional sobre o uso de álcool, tabaco e outras drogas entre universitários das 27 capitais brasileiras. Brasília (DF): Secretaria Nacional Antidrogas– SENAD; 2010.

12 Está distante cerca de 120 km da capital do estado, Salvador. Sua área é de 395 quilômetros quadrados e a população, conforme estimativas do IBGE de 2018, era de 33 861 habitantes.

13 <https://ufrb.edu.br/portal/noticias/4800-em-seus-12-anos-ufrb-comemora-maioria-negra-e-pobre-no-ensino-superior>, acessado em 29 de abril de 2019.

que estamos em um Estado de guerra que vitima todos os dias a população jovem, preta e pobre no Brasil. Como aponta Cerqueira:

De cada 100 pessoas que sofrem homicídio no Brasil, 71 são negras. Jovens e negros do sexo masculino continuam sendo assassinados todos os anos como se vivessem em situação de guerra(CERQUEIRA, et.al. 2017, p. 30).

Essas especificidades nos conduzem a identificar uma série de questões que possam dar uma resposta a um questionamento: como e quando se aderiu a grupos específicos controle por meio da política contra as drogas? Trazendo a memória uma análise do movimento sócio-histórico, observa-se que as ações de cunho interventivo por parte do Estado seguem em lugares já delineados. Sendo assim, a cidade de Cachoeira que abriga o Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL), campus da UFRB, território eminentemente composto pela população negra, e, em termos geográficos como o Recôncavo foi e tem sido marginalizado.

4.1 UNIVERSO DA PESQUISA

Tabela 1 – Período de aplicação 2018.2

Turmas	Número	Porcentagem
1º Semestre	7	14,29%
2º Semestre	7	14,29%
3º Semestre	7	14,29%
4º Semestre	8	16,32%
6º Semestre	7	14,29%
7º Semestre	7	14,29%
8º Semestre	6	12,24%
Total:	49	100%

Fonte: Questionário da pesquisa.

Apenas a turma do 5º semestre – na época – não respondeu aos questionários, por questões de dinâmica do cotidiano, porém como a realidade é mutável, entendemos que o cotidiano da realidade concreto afeta tanto os pesquisadores tanto o universo da pesquisa. Além disso, frisamos novamente que a pesquisa está em andamento e que os resultados desse estudo são preliminares.

4.2 DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DE GRUPOS SOCIAIS

Diante do que foi exposto traremos nas tabelas 2 e 3 dados quantitativos de identificações de grupos sociais que dizem respeito ao perfil das/os discentes do curso de Serviço Social da UFRB.

Tabela 2 – Cor/Raça

Cor/Raça	Número	Porcentagem
Pretos	34	69%
Pardos	13	27%
Branco	2	4%
Total:	49	100%

Fonte: Questionário da pesquisa.

Esse resultado da amostra revela certa veracidade - ainda de forma prematura - os dados sobre a universidade ser a mais negra do Brasil, pois se consideramos pretos e pardos na categoria negros esses números chegam a 96% dos entrevistados. É sabido que ainda é cedo para apontar resultados mais massivos, porém a amostra e a análises dos dados coletados estão coesos com que já foi apresentado até aqui.

Sobre a questão de Gênero:

Tabela 3 – Gênero

Gênero	Número	Porcentagem
Feminino	40	82%
Masculino	8	16%
Não Marcou	1	2%
Total:	49	100%

Fonte: Questionário da pesquisa.

Os dados da amostra denotam que a maioria das discentes do curso de Serviço Social são mulheres com um número de 82%, homens representam apenas 16% com base nos questionários aplicados. Até aqui podemos dizer que o perfil das/os discentes do curso de Serviço Social, são em sua maioria mulheres e negras.

4.3 FRAGMENTOS E TRANSCRIÇÕES DOS QUESTIONÁRIOS

O primeiro questionamento da pesquisa sobre o tema Drogas foi se a/o entrevistada/o seria a favor da legalização das drogas ilícitas e justificativa da resposta.

Tabela 4 – Relações das respostas

A favor?	Número
Sim	25
Não	21
Não respondeu	3
Total:	49

Fonte: Questionário da pesquisa.

Dos entrevistados que disseram SIM seguiu-se as seguintes justificativas no quadro 1:

Justificativas
<ul style="list-style-type: none">• “Proibida ou não o usuário continuará usando.”• “Diminuição do genocídio da população negra. Assim como o encarceramento dos usuários.”• “O fato da legalização apresentará políticas efetivas para controle.”• “Diminuirá a entrada de jovens no tráfico.”

Fonte: Questionário da pesquisa.

Dos entrevistados que disseram NÃO, justificaram da seguinte forma no quadro 2:

Justificativas
<ul style="list-style-type: none">• “O uso das drogas ilícitas geram problemas que afetam não só o usuário, mas também as outras pessoas.”• “A legalização pode agravar a situação das pessoas que são viciadas.”• “Por ser algo que altera o sistema nervoso central e envolve questões da saúde de quem usa, prefiro deixar tudo como está.”

Fonte: Questionário da pesquisa.

Algumas entrevistadas/os responderam não para a legalização das drogas ilícitas, porém algumas não veem problema na legalização da maconha.

O segundo questionamento que se sucedeu é se a/o entrevistada/a é a favor da descriminalização dos usuários de drogas e a justificativa da resposta.

Tabela 5 – Relações das respostas

A favor?	Número
Sim	24
Não	24
Não soube responder	1
Total:	49

Fonte: Questionário da pesquisa.

Quadro 3: Justificativa das/os entrevistadas/os que responderam SIM.

Justificativas
<ul style="list-style-type: none"> • “Acredito que todos devem ter o direito de usar as substâncias psicotóxicas sem qualquer tipo de criminalização ou preconceito, todos devem ser respeitados em suas escolhas.” • “Certos tipos de drogas são medicamentos e a criminalização que impediriam certos medicamentos fossem vendidos.” • “Acaba com o assassinato do negro sob o argumento do crime.” • “Para que desta forma se pense as políticas sociais específicas voltadas para essa população ou se intensifique as já existentes como as reduções de danos.”

Fonte: Questionário da pesquisa.

Quadro 4: Justificativa das/as entrevistadas/os que responderam NÃO.

Justificativas
<ul style="list-style-type: none"> • “Acredito que a descriminalização só faz com que o usuário se distancie de sua vida, tornando-o ainda mais dependente e solitário.” • “Não é porque uma pessoa usa drogas que ela deve ser discriminada.” • “São os usuários de drogas ilícitas que movimentam o tráfico. Além disso, drogas causam problemas à pessoa e a família.”

Fonte: Questionário da pesquisa.

Observa-se que as/os entrevistadas/os tanto aqueles que responderam SIM para a descriminalização dos usuários, tanto aqueles que responderam NÃO para a mesma pergunta, acabaram confundindo os conceitos de descriminalização com o conceito de discriminação.

A questão seguinte diz respeito se as/os entrevistadas/os já havia feito algum uso de substâncias psicoativas e quais seriam essas substâncias. As respostas foram às seguintes:

Tabela 6 – Relações das respostas

Já usou substâncias psicoativas?	Número
Sim	14
Não	35
Total:	49

Fonte: Questionário da pesquisa.

No quadro 5 podemos observar quais foram as substâncias que foram citadas nos questionários.

Substâncias Psicoativas
<ul style="list-style-type: none">• Maconha• Álcool• Medicamentos para ansiedade• Tarja preta• LSO• DMT• Cocaína• <i>Ecstasy</i>

Fonte: Questionário da pesquisa.

Podemos observar uma quebra de padrão das respostas dessa questão em comparativo com as questões anteriores. Nas questões anteriores as respostas entre SIM e NÃO das/os entrevistadas/os ficaram muito equilibradas, já nessa questão temos uma disparidade entre as respostas. A maioria das/os entrevistadas/os respondeu NÃO ao uso de substâncias psicoativas.

O Próximo questionamento refere-se ao uso de drogas e o que seria drogas para as/os entrevistadas/os.

Tabela 7 – Relações das respostas

Já fez uso de drogas?	Número
Sim	23
Não	24
Não responderam	1
Total:	49

Fonte: Questionário da pesquisa.

O quadro 6 mostra a relação das justificativas das/os entrevistadas/os que responderam SIM a essa questão.

Justificativas
<ul style="list-style-type: none">• “Drogas seriam substâncias que são capazes de fazer alguma alteração no comportamento do usuário.”• “Toda substância que altera o estado “normal” de consciência do indivíduo.”• “É tudo que é extremo ao corpo humano e modifica o seu organismo.”

Fonte: Questionário da pesquisa.

O quadro 7 mostra a relação das justificativas das/os entrevistadas/os que responderam NÃO.

Justificativas
<ul style="list-style-type: none">• “Para mim drogas é tudo que faz mal, amores, pessoas, álcool, entre outros.”• “Uma luta covarde, pois atinge, não apenas a família, mas toda a sociedade.”• “Substância que afeta o organismo do sujeito de tal forma que o faz não está completamente bem das suas faculdades mentais, considerando frequência e quantidade consumida.”

Fonte: Questionário da pesquisa.

É possível, através das análises das respostas percebermos os posicionamentos das/os entrevistadas/os relacionando o uso das drogas a questões de dependência e a questão alteração na normalidade do comportamento dos usuários de drogas.

O ultimo questionamento é referente a sugestões de criação de uma política de drogas para a UFRB. Observa o quadro 8:

Justificativas
<ul style="list-style-type: none">• “Primeiro passo é esta pesquisa para ter uma base como vivem o efeito das drogas na vida dos alunos e depois a pesquisa construir um projeto junto com os usuários.”• “Sugiro como obrigatoriedade uma disciplina em todos os cursos da instituição que explicita o significado da política de drogas, efeito e consequência das drogas.”• “Espaço de democracia para desenvolver debates sobre o tema.”• “Proibir severamente o uso e a venda de drogas dentro da UFRB. Palestras de conscientização sobre o perigo nas drogas e convênio com a PM.”• “Um local adequado para que essas pessoas possam utilizar já que fazem isso em qualquer lugar na Universidade.”

Fonte: Questionário da pesquisa.

5 CONCLUSÃO

Em suma observou-se, por meio desta pesquisa, que as opiniões são as mais distintas quando se trata da questão das drogas. Os desafios para sucesso de um debate transversal nunca se fizeram ausentes, no entanto, tendo em vista aos retrocessos no debate acerca da política sobre drogas no país, com desmonte do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD, evidencia-se a dificuldade para se avançar nesta questão e na construção de uma atmosfera “saudável” que viabilize os diálogos e as trocas sobre o tema. Apesar deste cenário, através das falas das/os entrevistadas/os, identificou-se a disposição para se discutir e criar experiências sobre a temática.

Conscientes que os dados coletados através das entrevistas refletem e ratificam as concepções construídas pelos participante, ao longo de suas vidas, tornou-se objeto de preocupação do grupo responsável pela pesquisa o cuidado ao conduzir as entrevistas e posteriormente tratar os dados.

Foi notado, no desenvolvimento deste trabalho, que a maioria das/os entrevistadas/os estão embebidas/os no desejo de formas propositivas de se pensar as drogas, com sugestões de trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito da Universidade.

Por outro lado, observou-se a ânsia, em algumas respostas, por ações incisivas de “combate as drogas” que corroborem, de forma pontual, para o fim do uso, na justificativa de diminuição da violência. Tais reflexões são baseadas na política de guerra as drogas que vem se moldando em uma guerra armada e falha Essa afirmação pode ser comprovada a partir das numerosas ações intervencionistas em todo Estado brasileiro e, conseqüentemente, no território baiano. Tantas medidas que de fato não nos tem dado efetivas soluções, e muito menos dialogam com a raiz do problema. Assim, fica evidenciado, nestas considerações preliminares, a necessidade de ampliação de estudos acerca das percepções e usos de drogas no ambiente universitário, bem como a realização de ações que venha, a criar uma política institucional sobre drogas no âmbito da UFRB.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A.G.; DUARTE, P.C.A.V.; OLIVEIRA, L.G. I levantamento nacional sobre o uso de álcool, tabaco e outras drogas entre universitários das 27 capitais brasileiras. Brasília (DF): Secretaria Nacional Anti-drogas– SENAD; 2010.

BARROS D, ORTEGA F. Metilfenidato e aprimoramento cognitivo farmacológico: representações sociais de universitários. Saude Soc. 2011;20(2):350-62. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902011000200008>

BRITES, Cristina. Ética e uso de drogas – uma contribuição da ontologia social para o campo da saúde e redução de danos. Tese de doutorado. São Paulo, 2006.

CERQUEIRA. D. et. al. Atlas da Violência. IPEA. FBSP. Rio de Janeiro. Junho. 2017.

CESAR, E.L.R.; WAGNER, G.A.; CASTALDELLI-MAIA, J.M.; SILVEIRA, C.M.; ANDRADE, A.G.; OLIVEIRA, L.G. Uso prescrito de cloridrato de metilfenidato e correlatos entre estudantes universitários brasileiros. Rev Psiquiatr Clin. 2012;39(6):183-8. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-60832012000600001>.

ECKSCHMIDT,F.; ANDRADE, .AG.; OLIVEIRA, L.G. Comparação do uso de drogas entre universitários brasileiros, norte-americanos e jovens da população geral brasileira. J Bras Psiquiatr. 2013;62(3):199-207. <http://dx.doi.org/10.1590/S0047-20852013000300004>.

FERNANDES, Thaís Ferraz. Uso de substâncias psicoativas entre universitários brasileiros: perfil epidemiológico, contextos de uso e limitações metodológicas dos estudos. In: Cadernos de Saúde Coletiva, 2017, Rio de Janeiro, 25 (4): 498-507498.

KARAM, Maria Lúcia. Legislação brasileira sobre drogas: história recente – a criminalização da diferença, In: ACSELRAD, Gilberta (org.). Avessos do prazer: drogas, aids e direitos humanos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2ª ed. 2005

UFRB. Em seus 12 anos, UFRB comemora maioria negra e pobre no ensino superior. 2017. Disponível em: <https://ufrb.edu.br/portal/noticias/4800-em-seus-12-anos-ufrb-comemora-maioria-negra-e-pobre-no-ensino-superior> . Acesso em: 29 de abril de 2019.

WACQUANT, Loïc. Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality. Cambridge, Reino Unido, Polity Press. 2008.

POLÍTICAS PÚBLICAS E A JUVENTUDE NEGRA: UMA AVALIAÇÃO DO PLANO JUVENTUDE VIVA



JOÃO BOSCO ARAÚJO DA COSTA¹

JOANA TEREZA VAZ DE MOURA²

MARIA APARECIDA RAMOS DA SILVA³

RESUMO

Este trabalho visa avaliar o Plano Juventude Viva, que possui uma estratégia de prevenção à violência contra a juventude negra, focando no combate ao racismo institucional. Busca-se observar a articulação com outras políticas setoriais, parcerias com a sociedade civil e verificar a percepção dos gestores sobre as ações de prevenção à violência e ao racismo institucional contra jovens negros. Foram realizadas pesquisas documentais e entrevistas semiestruturadas, visando entender o processo de implementação em quatro municípios do Nordeste. Concluiu-se que esse processo depende das ideias e valores que os agentes têm sobre a política, buscando articular políticas já existentes com inovações institucionais.

Palavras-chave: Violência. Juventude. Plano Juventude Viva. Políticas Públicas. Implementação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study aims to evaluate the Living Youth Plan, which has a strategy to prevent violence against black youth, focusing on combating institutional racism. It seeks to observe the articulation with other sectoral policies, partnerships with civil society and verify the perception of the managers on the actions of violence prevention and institutional racism against black youth. Documentary research and semi-structured interviews were carried out to understand the implementation process in four municipalities in the Northeast. It was concluded that this process depends on the ideas and values that agents have on politics, seeking to articulate existing policies with institutional innovations.

Keywords: Violence. Youth. Plano Juventude Viva. Public policy. Implementation of Public Policies.

1 Professor Doutor do Departamento de Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: joaobac@gmail.com.

2 Professora Doutora do Departamento de Políticas Públicas. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: joanateresa@gmail.com.

3 Doutora em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: cidaramoss@gmail.com

INTRODUÇÃO

A discussão sobre os processos de implementação de políticas públicas federais tem tomado bastante a atenção dos analistas dos estudos federativos no Brasil nas últimas décadas (ARRETCHE, 1996, 2013; ABRÚCIO, 2007; HOCHMAN; FARIA, 2013). Os trabalhos, de uma maneira ou de outra, identificam os dilemas e desafios da implementação de políticas públicas criadas em âmbito federal e trazem perguntas como: estariam os municípios preparados burocraticamente, socialmente e politicamente para receber tais políticas públicas?

Tomando como caso empírico o Plano Juventude Viva, criado em 2011, buscamos contribuir para essa discussão destacando os arranjos institucionais e o tecido social como fatores essenciais para o processo de implementação da política. Evidenciamos que o Plano adota uma estratégia de prevenção aos homicídios da juventude negra, focando no combate ao racismo institucional. Nesse sentido, acreditamos que a mobilização para a implementação do Plano perpassa a questão intersetorial no âmbito governamental, mas também ações de conscientização na sociedade de maneira geral. As ações para o enfrentamento da violência no âmbito do Plano, assim, focam em dois conjuntos de ações: 1) a redução das desigualdades por meio do acesso a serviços públicos do segmento mais vulnerável socialmente e 2) ações de conscientização para a redução da cultura da violência e do aperfeiçoamento institucional, isto é, de combate ao racismo e à intolerância no interior das instituições e, em especial, dos aparatos estatais, inclusive os policiais.

Destaca-se que cada esfera federal tem responsabilidades específicas na implementação do Plano Juventude Viva: no âmbito nacional, o Plano é coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Auxiliam no cumprimento das tarefas desses órgãos algumas instâncias criadas, tais quais o Comitê Gestor Federal do Plano Juventude Viva (CGJuv), o Fórum de Monitoramento Participativo Interconselhos (FOMPI) e a Rede Juventude Viva. Por sua vez, o Governo Estadual possui responsabilidades próprias, e, deve constituir, do mesmo modo que no nível federal, um Comitê Gestor. Já o âmbito municipal possui também responsabilidades específicas e também deve constituir um Comitê Gestor Municipal.⁴

No âmbito municipal alguns elementos são importantes para a efetiva implementação do Plano, que é a existência de um *coordenador ou coordenadora*, com a função de organizar o Comitê Gestor; a presença dos *articuladores*⁵, responsáveis por oferecer apoio técnico e político qualificado para a implementação das ações e que devem tramitar por todo o arranjo institucional do Plano, do espaço federal ao municipal, além de realizar o diálogo com os agentes não-governamentais; e a criação dos *Núcleos de Articulação Territorial (NAT)*, que devem constituir-se como espaços no âmbito local em que as ações são organizadas, articuladas, executadas e controladas, em que todos os envolvidos devem dialogar, incluindo o governo, sociedade civil e comunidade. A proposição da existência dos NATs mostra que a participação e integração dos atores é considerada um fator chave

4 Para consulta detalhada sobre as atribuições dos níveis federativos, órgãos e instâncias ver: Brasil (2014).

5 Os articuladores do Juventude Viva são jovens participantes de organizações da sociedade civil e pesquisadores sobre juventude negra selecionados via edital.

de sucesso para a efetiva implementação do Plano Juventude Viva. Nesse sentido, a sociedade civil não é só necessária, mas sua presença é fundamental para que o Plano possa ter efetividade.

Nesse contexto, o objetivo do trabalho é realizar a avaliação do processo de implementação do Plano Juventude Viva em quatro municípios da Região Nordeste. Buscamos observar a articulação com as demais políticas setoriais e as parcerias com a sociedade civil e verificar a percepção dos gestores e articuladores envolvidos sobre as ações de prevenção à violência e ao racismo institucional.

O Plano Juventude Viva se baseou no ranking por número absoluto de homicídios contra jovens negros do Datasus (Ministério da Saúde), de 2010, e selecionou 132 municípios. Em 2013, o Ministério da Saúde divulgou os dados do SIM/DATASUS de 2011 e, com isso, 10 novos municípios passaram a integrar a lista dos prioritários, devido aos elevados índices de homicídios contra jovens negros. Ao todo foram então priorizados 142 municípios no Brasil, sendo 64 municípios no Nordeste. Entretanto, no momento da pesquisa, somente alguns municípios já haviam feito a sua adesão.

Para a avaliação do processo de implementação do Plano Juventude Viva, então, foram selecionados quatro municípios do Nordeste que fizeram sua adesão ao Plano em 2012. O ano foi fundamental porque infere-se que os municípios que pactuaram em 2012 já tiveram um tempo, até o momento da coleta de dados, para adequar e estruturar a implementação do Plano. Os municípios são: Paulo Afonso, na Bahia, Patos, na Paraíba, Caxias, no Maranhão, e Maceió, em Alagoas.

Para concretizar os objetivos do estudo sobre o Plano, foram realizadas pesquisas documentais e entrevistas semiestruturadas com a gestão e com os (as) articuladores (as) com a finalidade de entender o processo de implementação do Plano nos quatro municípios. As entrevistas foram realizadas entre 2014 e 2015. Em Paulo Afonso, foram realizadas entrevistas com a Secretária de Desenvolvimento Social e coordenadora do Plano; com a articuladora do Plano no município e com o coordenador de juventude da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do Estado da Bahia, além do grupo focal com gestores que formam o comitê gestor do Plano. Em Maceió, foram realizadas entrevistas com a Secretária de Esporte, Lazer e Juventude do estado de AL, com o Diretor de Políticas Públicas para a Juventude, com o Superintendente de Políticas Públicas da Juventude, com a Secretária do Gabinete do Prefeito de Maceió, com a Secretária da Mulher e Direitos Humanos de Maceió e com o articulador do Plano em Maceió. Em Caxias, foram entrevistados o Coordenador Geral do Esporte, Lazer e Juventude e Gestor do Plano Juventude Viva e a Secretária de Lazer e Juventude do município. Em Patos, foi entrevistada a Secretária de Educação e uma das responsáveis pela implementação do Plano no município.

O artigo está estruturado em três itens principais, além dessa introdução. No primeiro item, apresentamos a literatura mais recente sobre implementação de políticas públicas, enfatizando abordagens que agreguem novas variáveis ligadas especialmente à dimensão cognitiva e das ideias, dos valores e das concepções de mundo dos atores envolvidos no processo. No segundo item, trazemos de maneira sistemática o desenho institucional do Plano Juventude Viva, a fim de proporcionar o conhecimento sobre essa política. No terceiro, trazemos os resultados explorados em três dimensões: 1) as trajetórias políticas dos gestores e articuladores do Plano; 2) as parcerias com a sociedade civil

e os espaços participativos; e 3) a intersetorialidade e a percepção dos gestores e articuladores sobre o combate ao racismo institucional. Por fim, apresentamos as considerações finais.

1 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DOS AGENTES

Apesar de diferentes, as várias definições em torno do que são políticas públicas envolvem uma visão holística da área e levam em consideração os indivíduos, as instituições, as interações, ideologias e os interesses. O que é sempre complexo, pois essa área é multidisciplinar, envolvendo aspectos teórico-conceituais da sociologia, da ciência política e da economia. Segundo Souza (2006, p. 25), “As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”.

Para Rocha (2010) são várias as definições de políticas públicas, mas todas elas comungam três elementos: em primeiro lugar, as políticas são cursos de ação resultantes de pressões colocadas ao governo por atores que são exteriores a ele; em segundo lugar, a decisão em volta do que fazer perante a demanda apresentada, toma a forma de lei ou de um programa a implementar pela administração; em terceiro lugar, por estarem baseadas na lei, as políticas são legítimas e podem ser impostas coercitivamente.

Analisando a literatura sobre implementação de políticas públicas podemos compreender que os estudos, até meados dos anos 1970, levavam em consideração, de maneira central, os processos de tomada de decisão. Esses estudos tinham como foco analisar os objetivos da política e os seus resultados, procuravam desvendar o que foi denominado de *déficit de implementação*. Diante das limitações e críticas feitas a esses estudos, os estudiosos do campo das políticas públicas entenderam que o processo de implementação é muito mais complexo, interativo e de aprendizagem. As análises devem enfatizar os atores envolvidos e como os mesmos se relacionam, bem como os arranjos institucionais disponíveis. Segundo Carlos Aurélio Pimenta (2012), há o reconhecimento, por parte dos estudiosos, de que a burocracia pública não é neutra e, portanto, a implementação envolveria escolhas e tomadas de decisão.

Por conseguinte, a implementação de políticas públicas tem se destacado recentemente como uma área de estudos relevante e com potenciais analíticos que incorporam dimensões para identificar os diversos fatores que a influenciam. Segundo Lotta (2008), existiriam ao menos dois potenciais analíticos na literatura sobre implementação que poderiam ser melhor explorados. O primeiro refere-se à introdução de perspectivas relacionais às análises, “buscando compreender a implementação como um processo de interação que acontece entre diversos atores, burocratas ou não, ao longo de uma cadeia de atividades e relações” (LOTTA, 2008, p. 2). O segundo estaria relacionado à percepção dos atores sobre esse processo, nesse caso, os implementadores têm visões e entendimentos diversos sobre a mesma política pública.

Esse, conforme Lotta (2012), ainda é um fator considerado uma lacuna nos estudos sobre implementação de políticas públicas: entender o papel dos burocratas nesse processo. A necessidade de enfatizar esses atores vincula-se ao fato de que eles seriam os responsáveis pelas ações que vão ser colocadas em prática. Nesse sentido, torna-se essencial compreender como os implementadores entendem e percebem a política pública e em quais contextos realizam as ações e interações.

Portanto, o processo de implementação não é simplesmente o “seguir regras”, mas depende das ideias e concepções de mundo que os agentes implementadores (gestores ou burocratas “de nível de rua”) têm de toda a política. “Não podemos deduzir os resultados de uma determinada ação governamental como simples decorrência das regras formais que a institui. Há que se ter em mente os processos e atores que as efetivam na prática” (PIRES, 2017, p. 8).

Pires (2017) ainda ressalta a reprodução das desigualdades em diferentes processos de implementação de políticas públicas.

Uma implementação de serviços e benefícios públicos marcada por heterogeneidades e irregularidades pode introduzir barreiras de acesso ou critérios de seleção não formalmente previstos e que incidam precisamente sobre os segmentos sociais mais precarizados. Em uma sociedade socioeconomicamente muito desigual, esses processos podem promover uma acumulação de desvantagens (em que se somam desigualdades prévias às oriundas do próprio processo de implementação) e déficit de atenção e cuidado sobre alguns grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros (PIRES, 2017, p.10).

Ao que nos interessa, apontamos que as trajetórias de vida, as representações sociais e os valores dos agentes implementadores do Plano Juventude Viva nos municípios passam a se destacar como fatores relevantes para o entendimento do processo de implementação da política pública.

2 O PLANO JUVENTUDE VIVA

O *Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra*, conhecido apenas por *Plano Juventude Viva*, foi criado para combater a violência e mortalidade que vem atingindo de modo direto a juventude no Brasil, especialmente a juventude negra. De acordo com dados do governo federal, o homicídio de 30 mil jovens entre 15 a 29 anos, no ano de 2012, o que já representa por si só uma tragédia de grande magnitude, envolveu 23 mil jovens negros (BRASIL, 2014b). Tal fato mostra a necessidade de ações que garantam um meio social no qual a juventude negra não seja dizimada e que possa se desenvolver em uma sociedade plural e não racista. Dessa forma, o Plano busca combater o racismo e promover a igualdade social, a partir da desconstrução de uma cultura da violência e da estigmatização da juventude negra.

O Plano está dividido em quatro eixos: o primeiro, *Desconstrução da Cultura da Violência*, busca conhecer e combater os padrões racistas responsáveis pela violência contra a juventude negra no Brasil, mobilizando a opinião pública e os atores sociais sobre a banalização da violência e sobre os direitos dos jovens negros, além de buscar mostrar que a violência não é legítima para resolver conflitos. O segundo eixo, *Inclusão, oportunidade e garantia de direitos*, busca implementar mecanismos

para que se criem oportunidades de inclusão social e autonomia para os jovens vulneráveis, como iniciativas nos campos da educação, da profissão e da participação cidadã, destacam-se nesse eixo os programas Projovem, Prouni e Pronatec. O terceiro eixo, *Transformação de territórios*, tem foco no espaço mais próximo dos jovens, que é o âmbito local – os municípios – **são** nesses espaços que se devem priorizar as ações de combate à violência, através da ampliação da participação do poder público com serviços direcionados aos jovens, tais quais: ensino, lazer, saúde, entre outros; o quarto eixo, *Aperfeiçoamento institucional*, busca combater o racismo institucional direto ou indireto, a partir da constatação de que os órgãos públicos, por meio de suas práticas, acabam, muitas vezes, perpetuando as desigualdades e a discriminação, sendo preciso, combater essa lógica, para isso reúne ações de formação e qualificação (BRASIL, 2014b; BRASIL, 2014c).

Destaca-se que cada esfera federal tem responsabilidades específicas na implementação do Plano Juventude Viva: no âmbito nacional, o Plano é coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

Para que os municípios possam participar do Plano Juventude Viva, existem duas formas de acesso: “Adesão Pactuada” e a “Adesão Voluntária”. O primeiro caso envolve os municípios prioritários, que são aqueles que apresentam os maiores índices de violência contra a juventude negra e que foram convidados pelo Governo Federal a participar; o segundo caso, envolve aqueles municípios que não são prioritários, mas que mesmo assim, gostariam de implementar o Plano (BRASIL, 2014b; BRASIL, 2014c).

O PJV indica que a possibilidade dessa ação do Governo Federal constituir-se como de relevância, na minimização da violência contra a juventude negra e na ampliação do acesso aos direitos desse segmento juvenil de ter uma vida digna, com mais oportunidades sociais, pode ser efetiva.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO JUVENTUDE VIVA NOS MUNICÍPIOS DO NORDESTE

Para analisar os dados apresentados, de acordo com os objetivos propostos, partimos da constatação de que a reflexão sobre a implementação do Plano Juventude Viva nos municípios deve levar em consideração três dimensões: 1) as trajetórias políticas dos gestores e articuladores; 2) As parcerias com a sociedade civil e criação de espaços participativos; e 3) A intersetorialidade e percepção dos gestores sobre as ações para o combate à violência e ao racismo institucional.

3.1 Trajetórias políticas dos gestores e articuladores

Para entender as ações dos atores que participam do processo de implementação do Plano precisamos compreender as suas trajetórias políticas e de vida, já que valores, ideias e símbolos

são compartilhados ao longo do tempo e influenciam o modo de atuação desses agentes. Conforme já alertava Bourdieu(1983) devemos entender o *habitus* como um senso de jogo, uma disposição pragmática adquirida através de experiências e que permitiria respostas adequadas a possíveis alternativas de ação em frente das demandas, mas isso não seria racionalizado como tal pelo agente.

Nos espaços em que os agentes têm a tendência de adaptar o horizonte de escolhas subjetivas possíveis às suas possibilidades materiais, trazem progressivamente e continuamente as disposições e diretrizes para comportamentos individuais “pré-ajustados” às circunstâncias experimentadas em suas trajetórias. Ou seja, as condutas dos atores seriam reguladas por princípios de escolhas práticas que são citadas por referências compartilhadas e inconscientemente incorporados ao longo do processo de socialização através das estruturas onde o *habitus* é reproduzido.

Nessa perspectiva, entendemos que a atuação dos burocratas é resultado “da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos (estatais e sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições” (LOTTA, 2012, pp. 29-30). No caso da nossa pesquisa, os agentes seriam: os articuladores e os gestores responsáveis.

De acordo com os dados da pesquisa, na função de articulador(a) prevalece a representação dos adultos com idades entre 30 e 40 anos. Isso pode ter ocorrido devido às especificidades da função de articulador, o qual deveria atuar na mobilização dos atores no território de abrangência do PJV no estado ou município, selecionado por meio de um termo de cooperação técnica, que exigia desses profissionais, experiência com a política de promoção da igualdade racial e disponibilidade para percorrer diferentes trajetos, entre comunidades, bairros e até municípios. Os articuladores declararam como principais experiências para atuarem no Plano, as vivências em movimentos sociais e nas Pastorais, especialmente a da Juventude e/ou Afro (no caso da Bahia).

Observa-se que, devido aos articuladores terem passado por uma seleção feita nacionalmente, ocorreu maior exigência quanto ao currículo, pois diferente dos gestores que majoritariamente são indicações políticas, nas quais são considerados outros aspectos, por assumirem cargos de confiança, na articulação do PJV prevaleceu o fator formação acadêmica, somado à experiência profissional e trajetória política.

Existe também uma diferenciação nas formas de contratação dos profissionais que atuam no Plano. Na função de gestão prevalece o vínculo por cargos comissionados e na função de articulador(a) prevalece o vínculo por contrato. Apesar de representarem uma minoria, foram identificados servidores públicos nas duas funções, o que pode representar para o Plano, a continuidade de ações na perspectiva do combate à violência letal contra a juventude negra, bem como a permanência da memória dessa proposta, que poderá incentivar outras posteriores.

Os(as) gestores(as) declararam como principais formas de aproximação com a temática das políticas públicas de juventude e da igualdade racial, a participação em movimentos sociais, ONGs e na elaboração de políticas, programas e projetos destinados a esse público. A gestora da Secretaria da Mulher e Direitos Humanos, de Maceió, destaca que a sua participação em movimentos sociais e em espaços participativos fez com que tivesse afinidade com políticas sociais:

Eu venho dos movimentos sociais desde 1988. Movimento de direitos para pessoas com deficiência. Como membro da associação dos deficientes físicos de Alagoas, participei de vários conselhos, conselho da saúde, conselho das pessoas com deficiência, conselho da mulher, inclusive a nível nacional. Então essa minha participação política vem dos movimentos sociais.

Com relação ao seu conhecimento do Plano, afirmou que se deu quando ela era deputada federal, mas não houve um acompanhamento constante, pois a sua inserção se deu prioritariamente na luta pelos direitos das mulheres e pessoas com deficiência. “acompanhei, de longe, toda a concepção do projeto juventude Viva, muito de longe. Porque minha área de atuação, embora seja as questões sociais de forma mais geral, tem a atuação mais específica para as pessoas com deficiência e a mulher”.

A gestora da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Paulo Afonso/BA aponta que a sua formação em Serviço Social, bem como a sua participação em ONGs que atuam com a juventude, deram o suporte para o entendimento sobre o Plano.

desde que eu estudava Serviço Social, sempre trabalhei muito com a juventude. Já trabalhei com protagonismo juvenil, em Recife, numa ONG. sempre trabalhei na base, já que a assistência é dividida na proteção básica e proteção especial, eu sempre trabalhei na básica e agora que o Juventude Viva veio a ser implantado aqui no município, eu fui chamada pra discussão (...) fui indicada, talvez pela minha experiência com questão da diversidade e dessas outras coisas e/ou pela coordenação da Proteção Básica que lida com o CRAS.

Outro fator importante na construção das trajetórias é o relacionamento com a política partidária. O gestor do Plano em Caxias/MA mostra que a sua trajetória está diretamente relacionada a partidos políticos, uma vez que a família é toda de políticos. Mas também realça a sua ligação com a militância nos movimentos sociais. Segundo ele,

Minha trajetória política começou em meados de 2000 a 2000 e pouco quando eu me identifiquei. Por toda minha família já ser político, né? Da militância de partido, da militância de movimentos sociais. Onde a gente veio construindo aquele contato com os jovens, contato com demais entidades. Até construir realmente essa figura de imagem política. (...) Movimentos estudantis e também a união de jovens socialistas que era a UJS. Já participei de alguns grêmios em escola onde tinha a união dos estudantes de Caxias que eu também fui membro.

Por outro lado, a Secretária de Esporte, Lazer e Juventude de Caxias não tem relação direta com movimentos sociais. Ela assumiu a Secretaria em julho de 2014, substituindo seu marido. O ex-secretário deixou a pasta para se dedicar à coordenação da campanha eleitoral de Flávio Dino ao governo do Maranhão. Com a vitória de Dino, ele foi convidado para assumir a Secretaria de Agricultura Familiar. Cabe registrar que este é o primeiro momento de atuação direta da Secretária na vida pública. Antes disso, ela participava apenas como acompanhante do marido em algumas ações e solenidades

Apesar desse caso, compreende-se que os atores que participam da implementação do Plano Juventude Viva, em sua maioria, apresentam identificação com a temática, diante de suas trajetórias políticas e de militância. Além disso, um fato relevante diz respeito à manutenção de profissionais na função de Articulador do PJV, mesmo com a rescisão do contrato pela SNJ, pois com isso entendemos que houve ainda uma tentativa, em alguns municípios, de persistir com a proposta da articulação das

políticas para o fortalecimento de estratégias de prevenção e combate ao racismo institucional e à violência letal contra juventude negra.

Portanto, nota-se que os municípios, de maneira geral, escolheram pessoas da gestão municipal que têm uma afinidade com a temática a ser trabalhada para coordenarem o processo de implementação do Plano. No entanto, há algumas diferenças pontuais nas trajetórias que podem acarretar na maneira como absorvem o desenho do Plano.

3.2 As parcerias com a sociedade civil e criação de espaços participativos

Outro resultado da pesquisa é que, mesmo tendo já algumas iniciativas, as parcerias com a sociedade civil são ainda praticamente inexistentes. Isso demonstra uma fragilidade para a implementação do Plano Juventude Viva, já que esse é um dos objetivos presentes no desenho institucional dessa política pública.

Outro aspecto que ainda se mostra como um desafio para a implementação e efetividade da política é a dificuldade de constituição e avanço dos espaços de participação social, como o caso dos comitês e dos Núcleos de Articulação Intersetorial (NATS). Apesar do papel dos articuladores para incentivar esses espaços, a sobreposição de outros espaços, combinada à assimetria de poder e interesses quanto aos fins da ação, levam à dificuldade de construir e consolidar os espaços.

De modo geral, o desenho do PJV aponta uma interessante inovação institucional, baseada na importância da descentralização e nas articulações intersetoriais. O desafio posto é como garantir que esse desenho realmente seja implementado nas diferentes realidades. Isso ocorre porque, para articular diversos atores locais e fazer com que eles participem, é preciso construir uma série de recursos, não disponíveis em todos os níveis e para todos os tipos de atores. Isso aponta para a necessidade de repensar e flexibilizar a política pública para que se adapte às mais diversas experiências.

Segundo a gestora do Plano em Paulo Afonso/BA,

mesmo “andando a passos lentos” a rede do PJV está sendo formada por entidades governamentais e não governamentais, como as secretarias de Educação, Cultura, Saúde, Desenvolvimento Econômico, a Pastoral da Juventude, as Associações de Bairro e representantes da juventude pauloafonsino, que participaram dos primeiros encontros do Comitê Gestor do Plano.

Em Caxias/MA, o Coordenador Geral do Esporte, Lazer e Juventude e Gestor do Plano Juventude Viva explica que as parcerias ainda estão sendo construídas, mas que já iniciaram os contatos e estão dialogando com diversas instituições. Ele explica que:

Por se tratar principalmente da questão de racismo, discriminação, preconceito, mas tem outros órgãos que a gente pode estar trabalhando, por exemplo, a Associação de Surdos e Mudos, a ADEFIC também que é Deficientes de Caxias. Tem outra que ela trata desse contato de trazer esses jovens da vulnerabilidade é mais... que inclusive eu falei para você

que está bem no início do comitê gestor, que eu não me recordo o nome dela, só sei que já tivemos vários diálogos.

Esse entrevistado também ressaltou que, em Caxias/MA, existe o Centro de Juventude, que é um programa municipal composto por vários centros, o Núcleo de Educadores e o ProJovem Urbano, que é um projeto que faz parte da Secretaria de Educação. Para ele, esses órgãos também podem contribuir para a implementação do PJV, salientado que “De 2014 para cá a gente vem amadurecendo as ideias de políticas para a juventude”. As ideias vêm sendo amadurecidas, mas no diálogo com ele, o mesmo mostra que essa mobilização ainda é incipiente. “Até o momento não foi desenvolvida nenhuma ação específica relacionada ao Plano, que se encontra iniciando o processo de mobilização da sociedade civil”. Diz, ainda que “o gestor anterior, responsável pela adesão ao Plano, tentou fazer essa sensibilização junto à sociedade civil, mas não obteve êxito”.

No que se refere ao Comitê Gestor do Plano, somente em Paulo Afonso tinha uma iniciativa. O Comitê Gestor de Paulo Afonso/BA foi formado, primeiro por representantes governamentais e, posteriormente, estão pensando o processo de formação de um Comitê Gestor da Sociedade Civil, pois na eleição de formação do Comitê, praticamente não houve adesão da sociedade civil. Nos relatos, não identificamos a participação das organizações não governamentais, ou como essa articulação está sendo planejada concretamente, como por exemplo, de que forma essas entidades serão incluídas na Rede do PJV.

Ainda em Paulo Afonso/BA, a maior dificuldade observada durante a entrevista com a articuladora do PJV diz respeito à necessidade de assessoria dos articuladores territoriais (ou estaduais), pois poderiam contribuir com a criação do Comitê e do Núcleo de Articulação Intersetorial (NAT). Segundo a articuladora do Plano em Paulo Afonso/BA, “não existe Núcleo de Articulação Territorial, bem como não existe um Plano Municipal de Prevenção da Violência contra a Juventude Negra”.

Além disso, a juventude local não participa dos processos de decisão do PJV, do mesmo modo que não participou da produção de um diagnóstico sobre sua situação no município. Mas o Comitê já havia sido constituído quando a equipe esteve presente no município, em 2015. A mobilização se deu a partir da articulação da gestora do Plano. No Comitê de Paulo Afonso estão presentes representantes das seguintes secretarias: Cultura, Educação, Saúde, Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Econômico. Nota-se que a maioria dos gestores tem uma ligação com outras políticas de juventude, como o Projovem e o Programa Estação Juventude, conforme a fala: “eu vim parar também no Juventude Viva, porque está também ligado ao Estação Juventude, também fui convocada a participar das reuniões” (funcionária da Secretaria de Educação). Na fala da representante da Secretaria de Educação, atuando na coordenação pedagógica nas escolas municipais, essa experiência fica evidente. Segundo ela, “com a minha experiência na organização de projetos e programas de políticas pra juventude e a questão étnico-racial dentro da Secretaria de Educação fui convidada para participar da discussão do Plano”.

Em Caxias/MA, a Secretária de Esporte, Lazer e Juventude comenta a dificuldade para a formação do comitê gestor do Plano devido às burocracias tanto a nível nacional quanto municipal,

associado ao tempo da gestão. Quando questionada sobre a existência de mobilização para a criação do comitê, ela responde:

não. Foi aquela questão, quando eu iniciei houve o momento da adesão (ao Plano), mas aí veio a paralisação por falta mesmo da comunicação, do próprio treinamento em si e aí quando eu assumi já veio tudo muito novo também para mim(...)vem toda a logística da secretaria com todas as ações e acabou que realmente ficou parado e não houve o progresso.

Esse processo de constituição de novos espaços e mobilização de atores ainda se mostra deficiente nos municípios pesquisados, ou pela dificuldade de articular todos os atores ou por falta de informações e/ou compreensão sobre o funcionamento dos NATs e conselhos gestores.

3.3 INTERSETORIALIDADE E PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE AS AÇÕES PARA O COMBATE À VIOLÊNCIA E AO RACISMO INSTITUCIONAL

O Plano Juventude Viva no seu eixo Aperfeiçoamento Institucional sinaliza que os arranjos institucionais devem ser viabilizados no sentido de articulações intersetoriais. A implementação do Plano visa ao aperfeiçoamento institucional e ao enfrentamento do racismo, que representa fenômeno estruturante na sociedade e tardou a ser reconhecido como nocivo à população brasileira. O Plano traça como estratégia trabalhar a metodologia da formação de gestores e a capacitação desses profissionais, a partir da revisão e formulação das práticas anteriores.

Nos municípios pesquisados, as secretarias municipais às quais o Plano Juventude Viva está vinculado vêm tentando criar estratégias para consolidar a intersetorialidade. Os gestores que ficaram responsáveis por coordenar o Plano no nível local têm buscado assumir um papel de mobilizadores da temática da juventude, especialmente da juventude negra. Entretanto, percebe-se que as limitações quanto às possibilidades de conjugação da cooperação entre diferentes setores referem-se ao envolvimento e comprometimento dos atores com a problemática. Muitos ainda não conseguem identificar o seu papel no desenvolvimento da política pública.

O eixo 1 *Desconstrução da Cultura de Violência*, do Plano Juventude Viva, tem como objetivo reunir ações voltadas para a sensibilização da opinião pública sobre a banalização da violência e sobre a necessidade da vida e da garantia de direitos da juventude. O eixo prevê ações que envolvem campanhas nos meios de comunicação, uma rede de mobilização para o fortalecimento das ações das pessoas e das entidades que são vinculadas a esta causa, o incentivo a participação de outras instituições pela luta da vida da juventude, além da mobilização de atores sociais e políticos para a promoção dos direitos das juventudes negras.

Nesse sentido, investigou-se a percepção dos gestores acerca das ações de prevenção à violência e ao racismo institucional realizadas no âmbito das políticas públicas. Buscou-se observar se os municípios vinham incluindo ações de prevenção à violência e ao racismo institucional nas redes públicas de ensino, saúde e assistência social.

Nas entrevistas realizadas para a verificação das ações de prevenção à violência e ao racismo institucional, encontrou-se um quadro no qual as ações são ainda iniciais na maior parte dos municípios pesquisados, existindo estágios diferentes da inserção dessa temática nas áreas prioritárias do ensino, da saúde e da assistência social.

Em alguns municípios, as ações existem, mas de forma ainda fragmentada e pontual, sendo insuficiente pela falta de intersetorialidade. A fala a seguir, mostra a falta de diálogo histórica entre algumas secretarias, mas que começa a ser repensada a partir da implementação do Plano. Segundo a gestora coordenadora do Plano em Paulo Afonso,

A gente percebeu que a saúde está fazendo, a educação está fazendo, a assistência e a cultura estão fazendo, mas elas não tinham esse diálogo, então com o Juventude Viva essas Secretarias começaram a dialogar e ver o que eu estou fazendo pela mesma população, pelo mesmo público, às vezes estão fazendo até quase a mesma ação e não estão chegando a uma... está se dando de forma muito pontual, então isso a gente estava entendendo que a cultura fazia muito pontualmente seus projetos, então hoje sim, hoje mais do que nunca a Secretaria de Cultura tem sempre, quase que todos os dias, procurado a assistência porque eu quero, porque eu estou implantando, porque eu quero trabalhar com juventude, porque implantou-se agora (Secretária de Desenvolvimento Social e coordenadora do Plano em Paulo Afonso/BA).

A gestora indica que, apesar da fragmentação, começa-se um processo de tentar romper com esse estado de coisas, já que a sobreposição de ações é algo que só tende a subutilizar esforços que poderiam gerar resultados muito mais efetivos.

A maioria dos entrevistados informou que a inclusão da juventude no processo de mobilização para pensar políticas próprias é importante e que criar políticas com a juventude e para a juventude não é um processo separado, mas que deve ocorrer de modo conjunto. Nesse sentido, a mobilização necessária para que o debate em torno da juventude negra fosse realizado nos espaços institucionais dos municípios começa a ser pensado.

Percebeu-se que existe a vontade política de mobilizar os gestores, para que a partir disso, possam-se ter ações direcionadas ao combate à violência e ao racismo institucional. Sobre a inserção da juventude negra no processo, a atual Política Nacional de Juventude afirma que pensar em políticas públicas com a juventude é uma das ações que necessárias, pois não é só um processo de políticas para os jovens, mas deve ser “de, para e com” a juventude segundo os textos dos programas da Secretaria Nacional da Juventude. Esse discurso se encontra presente nos gestores do Programa Estação de Juventude e do Plano Juventude Viva nos estados e municípios. No entanto, não foi possível verificar a efetividade dessa construção das políticas “com os jovens” nos municípios visitados.

A Assistência Social vem trabalhando, muitas vezes, em conjunto com outras secretarias e essa interação entre diversas secretarias também é importante, assim como ações ligadas ao âmbito educacional que, se tiverem efetividade, mostram-se de extrema relevância, pois permite trabalhar a partir da formação para o rompimento da cultura de violência.

No entanto, a integração dos órgãos públicos não é a realidade encontrada na totalidade dos municípios visitados. O Articulador do Plano Juventude Viva, em Maceió, fala da dificuldade de implementação do Plano Juventude Viva localmente, afirma que:

Não se consegue combater a violência aos negros e negras. Como é uma política a longo prazo, o Plano Juventude Viva, a sensação que dá é que ele está na tutela do governo federal. É tipo, enquanto o governo federal estava vindo aqui, trazendo algum técnico para debater. Mas, a partir do momento que o governo federal se afastou, os governos locais não criaram nenhum vínculo em relação ao Plano. Não se criou nenhuma diretoria para que pudesse dar continuidade às ações do Plano. Não se pensou nem um diálogo com governo federal, nem locais nem com a própria juventude. Estavam esperando que o governo federal retorne. Ou seja, a sensação é que a responsabilidade é do governo federal, mas a gente sabe que não é. Mas que gerou essa necessidade. E por isso não funciona, não está funcionando, de fato, como deveria (Articulador do PJV, em Maceió/AL).

A fala mostra que esse município não incorporou o programa como uma ação que deve ser implementada localmente e que por isso teria responsabilidades específicas dos atores locais, não devendo ficar esperando por ações apenas no âmbito federal. É preciso vontade política dos gestores para que o Plano seja implementado e uma mudança de perspectiva em relação a suposta dependência dos municípios ao governo federal para que as políticas públicas tenham autonomia em âmbito local.

O Coordenador Geral do Esporte, Lazer e Juventude, e Gestor do Plano Juventude Viva em Caxias/MA, mostra que a falta de entendimento sobre o Plano e de capacitação técnica, tanto dele quanto de sua equipe, foi um fator que limitou as ações.

Quando foi feita a adesão, eu não tive participação no processo e não passei a conhecer (o Plano) como deveria. Severine (ex-secretária de Juventude) pediu para que a gente pudesse fazer essa adesão e foi feita adesão com a minha entrada e logo após iria uma equipe para lá (Brasília) para que pudéssemos trabalhar, qualificar eles para trazer esses conhecimentos para cá. (...)mas não consegui o treinamento naquele período e com isso o Plano Juventude Viva no município de Caxias ainda não teve nenhuma ação executada .

É importante destacar nessa fala o processo de capacitação que deveria ter sido oferecido pela SNJ à equipe implementadora no município porque é um dos caminhos para o conhecimento da política. Mesmo entendendo que as orientações fornecidas pelo alto ou médio escalão nem sempre vão ser responsáveis pela ação daqueles que irão implementar a política na prática, ou os burocratas de nível de rua, porque existe a discricionariedade e autonomia dada ao implementador, que precisa ser respeitada. Conforme destacou Lipsky(2018), em entrevista à ENAP⁶,

é muito desafiador para governantes gerenciarem burocratas na rua, pois você quer dar a eles tantas orientações quanto possível e você quer ser claro sobre o que o público espera. (...) Significa que você deve ter um equilíbrio entre as regras e certo grau de liberdade para deixar os trabalhadores alcançarem os objetivos do governo no caminho que eles sabem melhor com.

Um outro fator que impede a própria apropriação dos gestores sobre o Plano é a falta de percepção sobre o número de negros/as existentes nos municípios e vítimas de violência. Na fala da Secretária de Educação de Patos/PB isso fica bastante evidenciado. Ao ser questionada sobre a implementação do Plano no município ela desconsidera a existência de negros: “Mas aqui eu não sei, não tem muito desse, desse coisa de negro, né? Os nossos jovens que moram aqui, muito difícil um negro”. Essa fala é importante pois, Patos/PB foi escolhido como um município prioritário para

6 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=BB1pRaKDobA&app=desktop>>. Acesso em 20 maio 2018.

a adesão ao Plano já que estava entre os municípios mais violentos do país no mapa da violência de 2010. A falta de conhecimento implica na maneira como a política vai ser implementada.

Sobre cursos de formação necessários à prevenção das ações de violência institucional, a fala a seguir, do Articulador do PJV de Maceió/AL, mostra que a formação para o combate ao racismo institucional não pode ser pontual e precisa ter continuidade e ser permanente para contribuir com a formação dos gestores estaduais e municipais:

da forma como estava sendo posta era assim: a gente fazia a formação e todo mundo voltava para seus trabalhos normais. Talvez, na primeira semana as pessoas começassem a pensar, na segunda semana. Mas depois de um mês aquilo não ia valer de nada. Aquilo não é algo contínuo, entendeu? Não é algo que seja necessário faça esse debate. E mesmo que o gestor, às vezes é racista. Então ele não está a fim de fazer. Só se o governo federal vier eles abrem as portas, mas localmente eles não têm nenhuma preocupação com isso. Não é um objetivo do momento. Não seria o objetivo dele. Mas, de fato, o que aconteceu foi que a gente fez uma formação, mas pelo fato de não ser uma formação continuada ela não ajuda nessa condução de acabar com o racismo institucional. Mesmo porque ele é justificado. Como ele institucional ele é justificado, entendeu?

Se a formação dos gestores se resumir a um único encontro não haverá maiores desdobramentos nas atividades dos gestores e técnicos dos governos estaduais e municipais. Os gestores do poder público local se não tiverem vontade política para que a formação seja continuada e os gestores e técnicos envolvidos possam a vir a serem sensibilizados para uma posição de compreensão da importância de criar uma cultura institucional de desconstrução do racismo institucional e o compromisso com políticas públicas de expansão das capacidades e liberdades das juventudes negras. Nesse contexto, várias formações têm sido realizadas com o objetivo de qualificar os gestores e técnicos do poder público para o enfrentamento e desconstrução da cultura do racismo institucional, como mostra a entrevista da Secretária do Gabinete do Prefeito de Maceió:

Com relação ao racismo institucional propriamente dito, a gente escreveu um projeto, sentindo essa necessidade, para trabalhar no âmbito dos serviços públicos municipais e apresentamos na SEPPPIR, e estamos aguardando se a SEPPPIR vai financiar e é especificamente direcionado para a guarda municipal, os professores e diretores de escolas públicas municipais, os atendentes, médicos, enfermeiros de plantão dos postos de saúde dos territórios do plano e uma oficina direcionada para a comunidade e os CRAS, são cinco oficinas. [...] Com a sociedade civil organizada, porque pra gente interessa que eles multipliquem isso, então a gente tá aguardando [...] No âmbito do estado, eles tem uma série de ações, inclusive o Mulheres da Paz que é um trabalho muito legal e que a gente soube que o governador suspendeu esse programa, e é uma das pautas que eu vou pedir que intervenha junto ao governador para que não deixe o Mulheres da Paz acabar. Porque é um programa que tem uma ação muito efetiva no plano de enfrentamento da violência contra a mulher nas comunidades.

Em Alagoas, ocorreu uma iniciativa através da elaboração de um projeto, mas aguarda o financiamento do governo federal para ter início. Essa é numa situação comum aos municípios que dependem de financiamento da União para que ações e políticas públicas tenham condições de ocorrer. Quanto ao estado, a entrevistada informa que o governo tem desativado alguns programas e projetos. O projeto que espera recursos do governo federal visa realizar formação para trabalhar com profissionais do setor público em diversas áreas, tais como as citadas da educação, da saúde e da assistência social, para que estes se tornem multiplicadores da desconstrução da cultura do racismo institucional.

O conjunto de ações, projetos e programas já existentes são incorporados ao Plano Juventude Viva. Essa visão de definir os programas prioritários e dirigir esforços a esses mostra-se como relevante para obter melhores resultados em políticas públicas. No entanto, as ações do poder público nos municípios pesquisados não têm evitado a continuidade da mortalidade e extermínio das juventudes pobres, especialmente a negra.

No caso de Patos/PB, a secretaria de Educação esclarece a dificuldade da política chegar aonde e para quem realmente ela precisa. Segundo ela, “a gente leva orientação social, leva os médicos, leva os cuidados de prevenção contra drogas, mas com eu disse anteriormente a gente só atende mais os que estão envolvidos, aqueles outros da marginalidade é muito complicado”.

Essa fala sinaliza a própria dificuldade encontrada pelos gestores em coordenar ações que possam transformar realidades.

A questão da mortalidade da juventude negra é uma questão social de grande envergadura e estrutural das relações sociais no Brasil. A efetividade destas políticas na maioria das vezes parece não existir devido ao quadro de violência estrutural contra juventudes pobres e também os próprios agentes públicos reproduzem “naturalmente” essa cultura da violência em suas práticas como servidores públicos.

Para além da educação, saúde e assistência social, os municípios possuem autonomia para propor ações que avaliem como importantes para a viabilidade e dos projetos e para alcançar índices de efetividade razoáveis na execução dessas políticas. Sendo urgente, que essa formação ocorra também na segurança pública e, mais que a questão do racismo institucional seja trabalhada na formação do policial.

Essas ações precisam começar no nível micro, que acabam por contribuir para o rompimento a uma visão estigmatizada sobre o jovem negro e suas possibilidades de ser e estar no mundo. O desafio é realizar o enfrentamento da cultura institucional presente nessas instituições e transformá-las em agentes de apoio no combate à cultura da violência e intolerância existente no Brasil.

Entretanto, verifica-se que nos municípios pesquisados o tema do racismo institucional está ainda muito incipiente e na fase de elaboração das ações, de ressaltar isso na discussão do próprio Plano Juventude Viva, quando se apresenta o Plano, mas que especificamente ações diretas de combate não têm sido desenvolvidas. Essa realidade encontra-se em muitos outros municípios que aderiram ao Plano Juventude Viva, mas que estão em uma fase embrionária da sua implementação.

Verifica-se as dificuldades para que as ações propostas sejam efetivas e deixem de ser apenas uma intenção. Demonstra que diante de uma cultura institucionalizada de racismo praticado nas instituições e agências governamentais é um longo e árduo processo de desconstrução dessas práticas que precisa ser implementado e ter continuidade.

A área de assistência social, em Paulo Afonso/BA, tem realizado algumas ações, como mostram os exemplos na fala a seguir:

Depois das reuniões com os CRAS, nós orientamos e sugerimos que fossem feitas dentro do próprio plano de ação deles, ações mais específicas de palestras, de conversações, de rodas de conversa com os usuários dos CRAS, e foi uma conquista pra gente, porque eles colocaram. Então hoje não só é, em novembro que se tem não, é agora que vamos falar sobre negritude, a gente tem uma sequência onde a gente tá sempre voltando e reafirmando essa questão da negritude, do combate à violência ao negro e além do próprio Estação Juventude, que a gente tem dentro do “papo-cabeça”, essa questão de falar também da juventude negra e do combate à violência (Gestora do PJV de Paulo Afonso/BA).

Nesse exemplo, os CRAS trabalham discutindo as questões da negritude e da violência com os jovens. Voltando à educação, destaca-se em Paulo Afonso, na Bahia, que:

O nosso link é com a educação, a educação tem um programa, um projeto, aliás, de redução de violência na escola [...] e como já tinha esse projeto só fez atrelar à questão da juventude negra, porque você vê, passa por todas as escolas depois dela fazer uma sondagem muito grande, ela viu de onde estava sendo gerada essa violência, e aí esse projeto veio para realmente somar junto com o Juventude Viva, eles colocaram mais uma ação dentro do próprio projeto deles na educação (Gestora do PJV de Paulo Afonso/BA).

Esse é um exemplo de um projeto que já vinha sendo implementado e no qual foi direcionado para a participação no Plano Juventude Viva, para que houvesse um foco na diminuição da violência contra os jovens negros. Ainda no âmbito educacional, destaca-se a fala a seguir:

Estamos levando a educação, fazendo a parte dela, levando para as escolas a discussão da juventude negra. [...] Então, a educação tem levado para os espaços das escolas, da escola aberta, do segundo tempo, enfim, desses espaços, ela tem levado é as pessoas que estão por dentro, envolvidas com a gente no Comitê Gestor, no próprio NAT, nessa discussão do plano, elas estão com essa missão de levar para as escolas e para esses adolescentes e crianças. E capacitações também, que professores tem tido jornada pedagógica e tudo mais, eles têm tido essa oportunidade de estar trabalhando essas temáticas. No social, a gente tem conseguido as parcerias com os CRAS, com os educadores sociais que já trabalham essas questões nos grupos. Nas crianças, adolescentes e mesmo idosos porque a gente trabalha muito também intergeracional, interdisciplinar e isso eu acho que é interessante (Articuladora do PJV de Paulo Afonso/BA).

Nota-se o trabalho conjunto com setores diversos, especificamente de educação e assistência social, com a finalidade de trabalhar a questão da violência e racismo institucional, esse mesmo que está cristalizado nas instituições públicas e precisa de uma iniciativa de combate para que comece a ser questionado e rompido. Ações são importantes nesse sentido.

Sobre a resistência das pessoas em trabalhar sobre a temática da violência contra a juventude negra, podemos dar o relato de uma integrante do Comitê Gestor do Plano Juventude Vivo de Paulo Afonso/BA, que mostra o problema estrutural existente:

já tive um espetáculo impedido de se apresentar somente porque estava no toque dos tambores, espetáculo chama-se “Mercado da Cor”, e assim a professora da escola quis ouvir todo o projeto e só não levei o caso mais adiante, porque eu iria prejudicar a professora, o colégio é muito renomado na cidade. Mas isso me preocupou, você parar um espetáculo porque estava tocando os tambores e ela entendeu que aquilo era macumba, e a gente teve prejuízo financeiro também, mas eu respeitei a situação somente para não prejudicar a professora, que eu não teria como oferecer outro trabalho para ela [...] tenho falado muito de a gente aderir a mais programas nas escolas do “Mais Cultura nas Escolas”, que também é muito interessante, quando veio a proposta do ponto de cultura fizemos questão de entrar, e eu estou vendo que está tendo avanço, mas porque também faz parte do Cultura Viva, essas ações

todas do governo, e é isso, acho que tem muita coisa pra ser feita. (Integrante do Comitê Gestor do Plano Juventude Viva em Paulo Afonso/BA).

O caso relatado pela integrante do comitê é um típico caso de racismo institucional, em que precisa haver uma preparação dos professores e gestores para lidar com a situação. A gestora indica algumas questões que estão avançando na área da cultura e nos programas do governo federal. Em Paulo Afonso/BA, algumas ações de formação também foram realizadas:

nós fizemos também a oficina de racismo institucional, que foi ministrada aqui, porque não adianta a gente só trabalhar o negro, mas o quê que vai ser, que vai aprender justamente isso (Gestora e Integrante do Comitê Gestor do Plano Juventude Viva em Paulo Afonso/BA).

Ainda no mesmo município, outras ações estão sendo pensadas:

a gente estava pensando em ações então, por exemplo, ver a questão de um dia para, dentro da agenda de PSF, ter um dia pra os jovens, pra o atendimento diferenciado, preventivo, na escuta que eles fazem quando as pessoas chegam tentar identificar a violência, então assim, passos já foram dados, só que como a gente ainda não concluiu, se parou nesse período, não se tornou efetivo mas a gente está nesse caminho (Integrante do Comitê Gestor do Plano Juventude Viva, em Paulo Afonso/BA).

Mais uma vez, percebe-se que o proposto está mais na fase do planejamento e não nas ações práticas propriamente ditas. Se forem realmente colocadas efetivamente, as ações caminham no sentido da promoção da saúde junto à juventude.

No geral, os municípios implementam uma diversidade de ações com várias temáticas, tais como: a da valorização da mulher, a discussão da maioridade penal, a implementação do trabalho com a cultura afro-brasileira nas escolas, mas ainda há uma debilidade para as ações implementadas em âmbito local e nota-se uma resistência na localidade para a implementação de ações que discutam o racismo institucional e a violência contra a juventude negra. Essa situação nota-se em outros municípios, existindo ainda várias localidades que não pensaram ainda como enfrentar essa questão:

Para o Juventude Viva não foi pensada. Em relação ao programa Estação Juventude, nós pensamos. Vamos elaborar uma oficina de discussão de maioridade penal, por exemplo. Então, a Secretaria de Esporte hoje através da juventude, ela como membro está elaborando o evento, mas é claro que eu vou de ter as parcerias para que a gente possa pegar um órgão X ou um Y e possa atuar em escolas ou em um bairro de maior vulnerabilidade. Que a gente possa fazer uma ação dentro de um Centro de juventude deles. Pelo nosso planejamento, mensalmente um evento, para que a gente possa estar trabalhando dentro disso (Coordenador Geral do Esporte, Lazer e Juventude, e Gestor do Plano Juventude Viva em Caxias/MA).

Ações estão sendo pensadas no âmbito de eventos, o que é significativo para a discussão do proposto no Plano Juventude Viva, mas é preciso ir além, é preciso a criação de projetos ou o direcionamento de projetos em vários setores, para que se possa combater a questão da violência e do racismo institucional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mostramos que os atores que participam da implementação do Plano Juventude Viva, em sua maioria, apresentam identificação com a temática, diante de suas trajetórias políticas e de militância. Além disso, um fato relevante diz respeito à manutenção de profissionais na função de Articulador do PJV, mesmo com a rescisão do contrato pela SNJ, pois com isso entendemos que houve ainda uma tentativa, em alguns municípios, de persistir com a proposta da articulação das políticas para o fortalecimento de estratégias de prevenção e combate ao racismo institucional e à violência letal contra juventude negra.

Nas entrevistas realizadas para a verificação das ações de prevenção ao racismo institucional, encontrou-se um quadro no qual as ações são ainda iniciais na maior parte dos municípios pesquisados, existindo estágios diferentes da inserção dessa temática nas áreas prioritárias da educação, da saúde e da assistência social.

Em alguns municípios as ações existem, mas de forma ainda fragmentada e pontual, marcada pela falta de intersetorialidade, tão importante para a implementação do Plano Juventude Viva.

Nas entrevistas realizadas com os atores, verificou-se que grande parte dos municípios inseriu o debate sobre o racismo em seus respectivos conselhos e alguns fóruns, inclusive, em alguns casos, foram criados conselhos específicos de Igualdade Racial, com o objetivo de discutir essas questões. Em contrapartida, em outros municípios, notou-se que a discussão em torno dessa questão está ainda muito incipiente

Alguns pontos que precisam ser melhorados para que as políticas de juventude tenham maior efetividade no Brasil, destacamos: 1) a necessidade de consolidar e disseminar a concepção dos “jovens como sujeito de direitos”, o que implica romper com a ideia da juventude como problema e incorporar os jovens como cidadãos que têm direitos à cidadania; 2) a necessária complementaridade entre as demandas de distribuição, de reconhecimento e de participação, que não podem ser pensadas de forma fragmentada, mas de forma complementar. É urgente nesse contexto, pensar na transversalidade, que significa: “entender quem são os sujeitos que as demandam e suas trajetórias de vida multidimensionais” (RIBEIRO; MACEDO, 2018, p. 123).

Outros desafios são: 3) articular os distintos projetos, programas e ações nos territórios de moradia dos jovens, já que pensar a história e cultura de cada território é urgente, bem como analisar os distintos grupos que aí vivem e as relações estabelecidas com as esferas públicas; e 4) caminhar no sentido de pensar em uma Política Nacional de Juventude, considerando a articulação dos entes federados (nacionais, estaduais e municipais) para que as ações sejam implementadas de forma articuladas, e, portanto, mais efetivas.

Vale ressaltar que, mesmo considerando que o Plano não tem uma proposta nova, o simples fato de ser uma política pública que tenta articular aquilo que já existe já se mostra como uma novidade no Brasil, tradicionalmente, um país que opera com políticas setorializadas. O fato de trazer as diversas secretarias para dialogar já pode ser considerado um grande avanço no campo da gestão pública.

Assim, a pesquisa realizada nos municípios do Nordeste sobre o Plano Juventude Viva aponta para a falta de articulação entre as secretarias municipais, mas mostra a tentativa, em alguns municípios, de se construir caminhos de inserção da discussão do racismo na agenda pública. Entretanto, constatamos que a questão da mortalidade e violência contra a juventude negra é uma questão social que precisa ser trabalhada dentro do campo da intersectorialidade e da participação social.

Por fim, ressaltamos que o Plano Juventude Viva foi desativado em 2015, depois de algumas mudanças na Secretaria Nacional de Juventude. A nova gestão que assumiu, no segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff, não o via como uma estratégia central da Secretaria. Com o desenrolar dos acontecimentos políticos recentes no Brasil e o afastamento da Presidenta eleita, em 2016, as ações na SNJ também sofreram alterações marcantes, diminuindo a capacidade de execução do Plano. Somente em agosto de 2017, um “novo” Plano Juventude Viva é lançado, buscando reestruturar o antigo, com a retomada das reuniões interministeriais do Comitê Gestor Federal e com a contratação de cinco consultores – Acordo de Cooperação Técnica Internacional entre SNJ e UNESCO – com a finalidade de reestruturação do Juventude Viva. Entretanto, até a finalização deste artigo, o Plano ainda não estava disponível no site da SNJ.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. Questões de sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Estação juventude - conceitos fundamentais:** ponto de partida para uma reflexão sobre políticas públicas de juventude. Org.: Helena Abramo. Brasília: SNJ, 2014a.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Nota técnica Programa Estação Juventude.** Brasília: SNJ, 2014b.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Plano Juventude Viva:** caminhos da política de prevenção à violência contra a juventude negra no Brasil. Org: Cássia Reis Donato. Brasília: SNJ, 2014c.

LOTTA, Gabriela S. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. **Anais 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 2008.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias de nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio P. (org.) **Implementação de políticas públicas.** Teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

NARCISO, Carla A. F. Espaço público: ação política e práticas de apropriação. Conceitos e procedências. **Revista Estudos e Pesquisas em Psicologia**, UERJ, RJ, ano 09, n.02, pp. 265-291, 2009.

PIMENTA, Carlos Aurélio (org.) **Implementação de políticas públicas.** Teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

PIRES, Roberto R.C. Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. **Boletim de Análise Político- Institucional.** Implementação de políticas e desigualdades. IPEA, 13, 2017.

RIBEIRO, Eliane; MACEDO, Severine. Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios. **Rev. Cien. Soc.**, Montevideo, v. 31, n. 42, p. 107-126, jun. 2018. Disponível em <http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-55382018000100107&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 13 jun. 2018.

ROCHA, J. A. Oliveira. **Gestão do Processo Político e Políticas Públicas**. Lisboa: Escolar Editora, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, nº 16. Porto Alegre, 2006.

POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE DA MULHER: O QUE DIZEM AS EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA E AS USUÁRIAS SOBRE A OFERTA E ACESSO NA ATENÇÃO BÁSICA NO BRASIL¹



ÉRICA ARAÚJO SILVA LOPES²

nas ações voltadas para o puerpério e prevenção do câncer de mama.

DAISY MARIA XAVIER DE ABREU³

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Atenção Básica; Saúde da mulher.

ANGELA MARIA DE LOURDES DAYRELL DE LIMA⁴

ALANEIR DE FÁTIMA DOS SANTOS⁵

ANTÔNIO THOMAZ GONZAGA MACHADO⁶

ABSTRACT: The study analyzed the supply and access to basic care (AB) by women based on the results of the National Program for Improving Access and Quality of Basic Care (PMAQ- AB) - 2nd cycle. Data regarding the following were used: prenatal care, puerperium, cervical and breast cancer prevention actions. The teams said they offered reasonable coverage for the care of women, however users expressed problems of access and quality of care received mainly in the puerperal actions and prevention of breast cancer.

RESUMO: O estudo analisou a oferta e o acesso à atenção básica (AB) pelas mulheres a partir dos resultados do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) – 2º ciclo. Foram utilizados dados referentes ao: acompanhamento do pré-natal, puerpério, ações de prevenção do câncer de colo do útero e mama. As equipes afirmaram oferecer cobertura razoável para a assistência às mulheres, entretanto as usuárias expressaram problemas de acesso e qualidade da atenção recebida principalmente

KEY-WORDS: Public policies; Primary Health Care; Women's health.

1 Este trabalho foi apresentado na IX Jornada Internacional de Políticas Públicas, realizada em São Luis, Maranhão, promovida pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão, nos dias 20 a 23 de agosto de 2019.

2 Socióloga, Pesquisadora do Núcleo de Educação em Saúde Coletiva da Faculdade de Medicina da UFMG e Mestra em Sociologia pela UFMG. E-mail: araujosilva.ERICA@gmail.com .

3 Socióloga, Pesquisadora do Núcleo de Educação em Saúde Coletiva da Faculdade de Medicina da UFMG e Doutora em Saúde Pública pela UFMG. E-mail: daisy@nescon.medicina.ufmg.br .

4 Assistente Social, Pesquisadora do Núcleo de Educação em Saúde Coletiva da Faculdade de Medicina da UFMG e Mestra em Gestão Pública pela Fundação João Pinheiro. E-mail: angelad@nescon.medicina.ufmg.br.

5 Médica, Professora do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Medicina da UFMG, Doutora em Ciência da Informação pela UFMG. E-mail: laines@uol.com.br .

6 Médico, Professor do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Medicina da UFMG e Doutor em Saúde Pública pela UFMG. E-mail: thomaz@nescon.medicina.ufmg.br .

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE DA MULHER NO BRASIL

No Brasil, as recentes políticas na área de saúde da mulher têm sido voltadas para o atendimento das demandas das mulheres para além das especificidades reprodutivas. O Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), criado em 1984, resultado da convergência de interesses e concepções dos movimentos sanitário e feminista, destinava-se a dar respostas às demandas das mulheres com a incorporação de ações de saúde resolutivas para as especificidades do ciclo de vida feminino e do contexto no qual as demandas são produzidas (COSTA, AQUINO, 2002). O PAISM e, mais recentemente, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) incorporaram a abordagem de gênero como norteadora das práticas de cuidado à saúde das mulheres. Com isso, foi inserida a perspectiva da integralidade do cuidado, considerando as relações de gênero, raça/cor, classe e geração no processo de saúde e de adoecimento das mulheres (BRASIL, 2004).

A atenção básica à saúde (ABS) é responsável pela identificação, cadastramento e acompanhamento da população adscrita ao território das equipes de atenção básica (EAB), e, portanto, deve assumir a coordenação do cuidado (STARFIELD, 2002). Neste nível de atenção, a população feminina com suas especificidades deve ser acompanhada nos diferentes ciclos da vida, de modo que as ações voltadas para a promoção, prevenção e reabilitação da saúde sejam implementadas de acordo com as demandas identificadas. Essa premissa reforça a função de responsabilização da ABS sobre a população de referência, evidenciando a importância de se utilizar e integrar todos os campos do saber da saúde que podem colaborar no enfrentamento desse desafio (MAIA, FREITAS, GUILHEM, & AZEVEDO, 2011). Com isso, as práticas em saúde da mulher devem se pautar para que sejam dadas respostas ágeis e mais resolutivas segundo os princípios da política de atenção integral à saúde da mulher (BRASIL, 2016).

Mas além do objetivo assistencial da política pública de saúde, que é o atingimento dos públicos prioritários, como é o caso da saúde da mulher, existe o seu processo de gestão. O campo da avaliação em saúde se expandiu ao longo das últimas décadas, tanto como disciplina teórico-metodológica, quanto de forma prática, com ações “racionalmente orientadas, de sujeitos interessados em transformar uma dada situação em saúde na direção de outra mais desejável, considerando um conjunto de princípios e valores ético-políticos” (SOUSA, 2018, p.290). Este esforço de avaliação também tem sido observado na ABS. Na experiência recente brasileira, um conjunto de iniciativas emergem de diversas frentes, fontes e perspectivas epistemológicas, indicando uma substancial elevação da relevância das práticas avaliativas no campo da saúde e, em particular das ações que abrangem os esforços de qualificação da ABS no Brasil. Nesse processo de racionalização dos processos de gestão, o monitoramento e a avaliação ganham maior espaço, principalmente a partir dos anos 1990. Dentre as ações empreendidas pelos governos para promover um processo de reforma do Estado, ao destinar recursos para a implementação de políticas e programas, foram determinadas a introdução de planos e ações que pudessem garantir o acompanhamento dos programas sociais ao longo de sua implementação e a avaliação de seus resultados. Porém, a transferência desses recursos estava condicionada ao estabelecimento de mecanismos mais robustos e regulares de avaliação da qualidade dos serviços de saúde ofertados à população. Assim, para atender à demanda de uma avaliação da saúde mais robusta,

o MS instituiu em 2011 um componente de qualidade no bloco de financiamento da ABS, por meio da criação do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB). Deste modo, pela primeira vez, o financiamento da atenção básica passou a ser determinado também pelo desempenho das equipes, aferido por meio do monitoramento de indicadores de saúde e da avaliação de padrões de qualidade das EAB (SOUSA, 2018).

O PMAQ-AB fundamenta suas diretrizes na indução da ampliação do acesso e da melhoria da qualidade da ABS a serem empreendidas pelas EAB, gestão municipal, estadual e Ministério da Saúde (MS). Este programa objetiva estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação que contempla apoio técnico-científico para estimular a melhoria da qualidade do processo de trabalho das equipes de atenção básica (BRASIL, 2012). Ressalta-se que o PMAQ-AB estabeleceu indicadores, subdivididos em seis áreas estratégicas (saúde da mulher, saúde da criança, doenças crônicas, produção geral, doenças transmissíveis e saúde mental), alinhados aos programas estratégicos do MS (rede cegonha, rede de atenção psicossocial, rede de urgência e emergência) e que foram pactuados pelas três esferas de governo. Uma fase do Programa é a avaliação externa, realizada por instituições de ensino e pesquisa com o objetivo de verificar as condições de acesso e de qualidade da atenção oferecida pelas equipes de ABS que aderiram ao Programa, a partir de informações obtidas das próprias equipes e de seus usuários. Especificamente em relação à saúde da mulher, na avaliação externa são coletadas informações sobre oferta e acesso ao cuidado da mulher no campo da saúde reprodutiva, com foco na atenção ao pré-natal, parto, puerpério e planejamento reprodutivo, bem como a prevenção dos cânceres de colo do útero e de mama.

Considerando a oportunidade de se ter um painel da atenção à saúde da mulher na ABS no país a partir dos resultados do PMAQ-AB, o objetivo do presente estudo é descrever a oferta e acesso à assistência à saúde da mulher na avaliação das EAB e de mulheres usuárias participantes do PMAQ-AB – 2º ciclo no Brasil.

COMO RETRATAR O QUADRO DA OFERTA E ACESSO À SAÚDE DA MULHER NA ATENÇÃO BÁSICA?

Para analisar a oferta e acesso à atenção básica por parte das mulheres foi realizado um estudo observacional, transversal, com abordagem quantitativa. Utilizou-se o banco de dados da avaliação externa do PMAQ-AB, do 2º ciclo, cuja coleta foi realizada em 2014, abrangendo as EAB aderidas ao Programa. No âmbito do programa, sob iniciativa do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde, em parceria com instituições de ensino superior do país, a avaliação externa no 2º. Ciclo foi realizada em 29.778 EAB, distribuídas em todos os estados brasileiros. No presente estudo, foram selecionadas variáveis dos módulos II e III do PMAQ sendo o módulo II referente à entrevista feita com as EAB (29.778 EAB) e o módulo III referente à avaliação dos usuários da AB (91.203 mulheres). O módulo II refere-se ao acesso e qualidade da atenção, à organização do processo de trabalho da equipe e à articulação da rede de atenção à saúde. Esse módulo foi aplicado ao profissional da equipe de ABS, de nível superior, que agregasse maior conhecimento sobre o processo de trabalho,

designado pela equipe para responder à avaliação externa. Foram também verificados documentos que apoiaram a avaliação da implantação de padrões de acesso e qualidade. O módulo III foi aplicado à quatro usuários presentes nas UBS no dia da visita das equipes de entrevistadores do PMAQ-AB. O objetivo deste módulo foi avaliar, na visão do usuário, as condições de acessibilidade, utilização de serviços de saúde e percepção sobre o cuidado recebido. Como critérios de inclusão para seleção dos entrevistados, foram considerados: utilização do serviço nos últimos 12 meses; e entrevista de, no mínimo, uma mãe ou responsável por crianças menores de dois anos e um(a) idoso(a).

Para a descrição pretendida, as variáveis utilizadas referem-se ao acompanhamento do pré-natal, puerpério, câncer do colo do útero e de mama que constam nos dois instrumentos de coleta de dados (Quadro 1). Para a análise das variáveis, foram calculadas as frequências absolutas e relativas das categorias das variáveis. Para a avaliação das usuárias, considerou-se também a variável idade classificada em grupos etários (15 a 24, 25 a 34, 35 a 49, 50 a 59 e 60 anos ou mais). Esta classificação possibilitou avaliar sobre o atendimento às orientações do Ministério da Saúde relativas às idades preconizadas para a detecção precoce de câncer de colo do útero (25 a 64 anos) e de câncer de mama (50-69 anos) (MALTA, JORGE, 2014). O número de usuárias consideradas variou em relação ao tipo de assistência prestada: para gestação e puerpério (9.945 usuárias), câncer do colo do útero e de mama (n=91.203) e para as situações que precisaram de exame de mamografia (n=35.282).

Quadro 1: Variáveis selecionadas – PMAQ 2º ciclo

1. Orientação das gestantes em relação à vacina contra tétano;
2. Realização da vacina contra tétano;
3. Solicitação e realização do teste rápido de sífilis;
4. Solicitação e realização do teste rápido de HIV/AIDS;
5. Consulta do puerpério 10 dias após o parto;
6. Visita do agente comunitário de saúde (ACS) para busca da consulta por puerpério;
7. Realização do exame citopatológico de colo do útero;
8. Realização do exame de mamografia;
9. Realização do exame clínico de mamas;
10. Ações educativas e promoção da saúde direcionadas para mulheres sobre câncer do colo do útero.

Fonte: PMAQ 2º ciclo.

PERCEPÇÃO DAS EQUIPES DE SAÚDE E USUÁRIAS SOBRE A OFERTA E ACESSO À ATENÇÃO BÁSICA

Na Tabela 1, são apresentados os principais resultados encontrados no estudo. Quanto às ações de pré-natal, do total de 29.778 EAB avaliadas, a grande maioria afirmou que orientou as gestantes em relação à vacina contra tétano (99,5%). O percentual de usuárias gestantes (n=9.945), que informou ter vacinado contra tétano durante o pré-natal também foi elevado (87,1%). No que diz respeito à

idade, o grupo etário de gestantes mais novas (até 34 anos) foi o que mais se vacinou contra tétano durante a gravidez (87,0%). O teste rápido de sífilis foi solicitado e realizado pela rede de saúde para as mulheres gestantes durante o pré-natal, por 65,7% das EAB. Já 78,3% das usuárias informaram que realizaram este exame. Cerca de 70% das EAB informaram que foi solicitado e realizado o teste rápido de HIV/AIDS pela rede de saúde, para as mulheres gestantes durante o pré-natal. Quanto às gestantes que declararam ter feito o teste rápido de HIV/AIDS durante o pré-natal para HIV/AIDS, o percentual foi bastante superior, 93,0%, sendo que destas aproximadamente 87,6% tinham idade até 30 anos (Figura 1). Sobre o puerpério, foi questionado à equipe se realizava consultas com as gestantes até 10 dias após o parto e aproximadamente 90% das equipes informaram positivamente. Porém, pouco mais da metade das 9.945 usuárias (52,5%) informou ter feito consulta de revisão de parto. Entre as que fizeram, o tempo de espera da maioria para realização da consulta foi de até um mês (83,6%). A grande maioria das EAB (92,4%) também realizava a ação de captação das gestantes, por meio de visita do agente comunitário de saúde, para realização da consulta de puerpério até 10 dias após o parto. Entretanto, o número de mulheres que informou ter recebido a visita desse profissional na primeira semana do parto é mais reduzido (56,7%).

Ações educativas e de promoção da saúde direcionadas para mulheres sobre câncer do colo do útero são realizadas pela maioria das equipes avaliadas (81,7%). E esse resultado foi condizente com o percentual de mulheres que informaram terem sido orientadas sempre ou na maioria das vezes sobre a importância do exame preventivo Papanicolau (78,3%). Não há diferença entre as idades para receber orientação sobre o exame preventivo de colo do útero por parte das mulheres.

Quanto à realização do exame citopatológico de colo de útero, mais de 90% das equipes informou solicitar e realizar este exame. Quanto às usuárias (n=91.203), a maioria informou ter feito o último Papanicolau há no máximo um mês (61,0%). Vale ressaltar que 10,0% das mulheres informaram nunca ter realizado o exame preventivo de câncer do colo do útero.

Sobre o exame clínico de mamas, o médico ou o enfermeiro realizaram esse exame sempre ou na maioria das vezes para 43,3% das mulheres entrevistadas e 44,9% das usuárias disseram que esse exame nunca foi realizado. Ao investigar a idade das mulheres que informaram nunca terem feito o exame clínico de mama, isso também acontece mais entre as mais jovens, 15 a 24 anos (58,0%).

O exame de mamografia é solicitado e realizado pela rede de serviços de saúde pela maioria das equipes (90,8%), mas, entre as usuárias, 59,4% afirmaram que não precisaram realizar este exame, com maior frequência nas idades mais jovens (abaixo de 35 anos). Uma vez que a usuária precisou da mamografia (35.282 mulheres), o tempo de espera para encaminhamento para a maioria delas foi de até um mês (73,1%). Uma vez realizada a mamografia o prazo para recebimento do resultado também é, na maioria das vezes, de até um mês (50% das usuárias), sem diferenças entre as idades.

Tabela 1: Distribuição absoluta e percentual das equipes de atenção básica e usuárias, segundo ações de saúde da mulher – PMAQ-AB – 2º. Ciclo, Brasil, 2014.

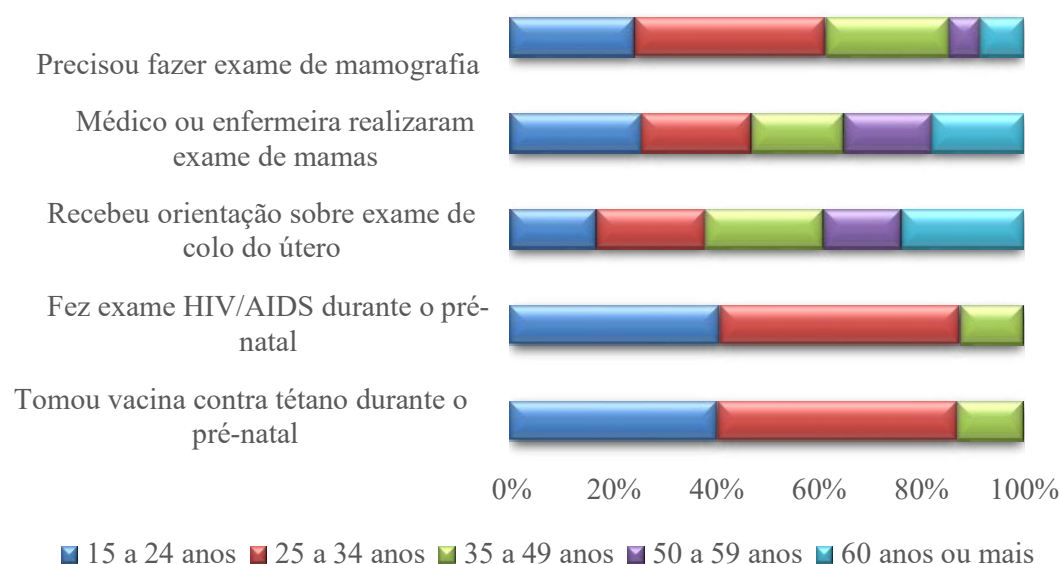
	EAB	Usuárias
Pré-natal	n = 29778*	n = 9945**
Orientação das gestantes em relação à vacina contra tétano	99,5%	-
Realização da vacina contra tétano	-	87,1%
Solicitação e realização do teste rápido de sífilis	65,7%	78,3%
Solicitação e realização do teste rápido de HIV/AIDS	69,0%	93,0%
Puerpério	n = 29778	n = 13043***
Consulta do puerpério 10 dias após o parto	89,8%	52,5%
Visita do agente comunitário de saúde (ACS) para a busca da consulta do puerpério	92,4%	56,7%
Prevenção de câncer de mama e de útero	n = 29778	n = 91203****
Realização do exame citopatológico de colo de útero	90,9%	75,9%
Realização de exame de mamografia	90,8%	38,7%
Realização do exame clínico de mamas	-	43,3%
Ações educativas e de promoção da saúde direcionadas para mulheres sobre câncer do colo do útero	81,7%*	78,3%**

*n = 29778 (ESF's avaliadas no PMAQ 2º ciclo); **n = 9945 (mulheres que ficaram grávidas alguma vez, a criança tem até 2 anos e fizeram pré-natal nesta UBS; ***n = 13043 (mulheres que fizeram consulta de revisão parto);

****n = 91203 (mulheres entrevistadas no PMAQ 2º ciclo).

Fonte: PMAQ 2º ciclo.

Figura 1: Distribuição percentual usuárias por idade, segundo ações de saúde da mulher - PMAQ-AB – 2º Ciclo, Brasil, 2014.



Fonte: PMAQ 2º ciclo.

SAÚDE DA MULHER NA ATENÇÃO BÁSICA: CAMINHO PERCORRIDO E GARGALOS A SEREM SUPERADOS

Conforme indicado pelas EAB que participaram da avaliação externa do PMAQ-AB – 2º. Ciclo, a atenção prestada às mulheres em suas especificidades apresentava uma cobertura razoável. Entretanto as usuárias entrevistadas expressaram não somente problemas de oferta, mas também de acesso da atenção. As ações voltadas para o pré-natal parecem apresentar maior oferta e acesso do que as de puerpério. Já as ações preventivas para doenças crônicas, como câncer de mama ainda apresentam problemas de cobertura na ABS.

O quadro encontrado chama a atenção, uma vez que as ações preconizadas para o atendimento na ABS às mulheres gestantes e para a prevenção do câncer de colo do útero e de mama podem auxiliar na redução da morbidade e a mortalidade materno-infantil (TOMASI *et al*, 2017), bem como para a prevenção primária e secundária do câncer do colo do útero e de mama (BRASIL, 2013). Sendo que o rastreamento do população-alvo do câncer de colo do útero deve ter início com mulheres a partir dos 25 anos de idade (BRASIL, 2011) e sobre o câncer de mama, o acompanhamento deve iniciar com mulheres a partir de 35 anos de idade, para o caso das que tenham história familiar de câncer de mama (BRASIL, 2009).

A assistência às mulheres deve contemplar o acolhimento de suas demandas e necessidades, garantia do acesso e respostas satisfatórias. Assim, é necessário refletir sobre quais intervenções concretas no campo das práticas em saúde devem ser priorizadas. Junto às EAB, a escuta, a responsabilização e a criação de vínculos com a inserção da abordagem de gênero devem servir como referência, pois possibilitam a reorganização das práticas direcionadas pela integralidade do cuidado à mulher. Além disso, tais estratégias podem oferecer à mulher possibilidades de se tornarem partícipes desse processo (COELHO *et al*, 2009).

Conforme já observado na formulação dos Protocolos de Atenção Básica – Saúde da Mulher (BRASIL, 2016), a integralidade se expressa pela prestação de cuidados abrangentes, que envolvam a promoção da saúde, a prevenção primária, o rastreamento e a detecção precoce de doenças até a cura, a reabilitação e os cuidados paliativos e também da prevenção de intervenções e danos desnecessários. O alcance da integralidade na Atenção Básica pressupõe ainda práticas e saberes que considerem a perspectiva do usuário na organização do processo de trabalho, por meio do desenvolvimento de ações abrangentes de saúde e de acordo com as necessidades de saúde das usuárias (BRASIL, 2016)

O PMAQ-AB oferece um quadro objetivo da situação da ABS no país. Por meio de seu seguimento, é possível construir um sistema de monitoramento e avaliação que possa contribuir para estimular a melhoria da qualidade do processo de trabalho das EAB, impulsionando os gestores locais a buscar estratégias de promoção de equidade e cobertura universal em saúde em seus territórios. O PMAQ-AB tem várias fases e incentiva diversos mecanismos de monitoramento das ações de ABS, como o acompanhamento de indicadores e a auto avaliação. Esta pode ser uma ferramenta efetiva para fortalecer as intervenções visando a integralidade da atenção à saúde da mulher (BRASIL, 2012).

Neste cenário, para uma maior efetividade das ações para a saúde da mulher, é importante considerar também as diferenças existentes na oferta e qualidade da ABS, de modo a suprir as necessidades das mulheres em diferentes contextos regionais. A avaliação das EAB e das usuárias contribui no sentido de indicar questões relevantes sobre a situação e as necessidades em termos de condições, funcionamento das unidades de saúde e de qualificação de suas equipes de saúde para o atendimento de qualidade às mulheres.

Em síntese, o atendimento integral às mulheres parece ainda não estar devidamente consolidado na ABS. O que as EAB afirmam sobre as ações realizadas no PMAQ-AB muitas vezes não condiz com o que as usuárias dizem sobre as mesmas perguntas, principalmente no que diz respeito aos cuidados no puerpério e ações de prevenção do câncer de mama. A política pública formulada para a assistência às mulheres deve buscar formas de garantir o atendimento às suas demandas e necessidades. Assim, o monitoramento da oferta e acesso à saúde da mulher precisa ser realizado e as informações coletadas devem ser utilizadas para refletir sobre quais intervenções concretas no campo das práticas em saúde da mulher devem ser priorizadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Protocolos da Atenção Básica: Saúde das Mulheres / Ministério da Saúde, Instituto Sírio-Libanês de Ensino e Pesquisa**. Brasília: Ministério da Saúde, 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Controle dos cânceres do colo do útero e da mama**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2. ed., 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ): manual instrutivo**. Brasília: Ministério da Saúde; 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes Brasileiras para Rastreamento do Câncer do Colo do Útero**. Rio de Janeiro: INCA, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Parâmetros Técnicos para o Rastreamento do Câncer de Mama**. Rio de Janeiro: INCA, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção à Saúde da Mulher: princípios e diretrizes**. Brasília, 2004.

COELHO, Edméia de Almeida Cardoso *et al.* **Integralidade do cuidado à saúde da mulher: limites da prática profissional**. Esc. Anna Nery, vol.13, n.1, pp.154-160, 2009.

COSTA Ana Maria, AQUINO, Estela Leão. **“Saúde da mulher na reforma sanitária brasileira”**. In: Merchán-Hamann, Edgar, COSTA, Ana Maria., TAJER, Debora. (Orgs.). Saúde, equidade e gênero: um desafio para as políticas públicas. Brasília: Editora Universidade Brasília, p. 181-202, 2002.

MAIA, Christiane Santiago, FREITAS, Daniel Roberto Coradi, GUILHEM, Dirce, AZEVEDO, Anamaria Ferreira. Percepções sobre qualidade de serviços que atendem à saúde da mulher. Rev. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 66, n. 5, p. 2567–2574, 2011.

MALTA, Débora Carvalho., JORGE, Alzira de Oliveira. **Análise de tendência de citologia oncótica e mamografia das capitais brasileiras**. Rev Cienc. Cult., vol.66, n.1, pp.25-29, 2014.

STARFIELD, B. **Atenção Primária - Equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia**. Brasília: UNESCO - Ministério da Saúde, 2002.

SOUSA, Alan Nuno. **Monitoramento e avaliação na atenção básica no Brasil: a experiência recente e desafios para a sua consolidação**. 2018. Rev. Saúde em Debate, vol. 42, n. especial 1, pp.289-301, 2018.

TOMASI, Elaine *et al.* **Estrutura e processo de trabalho na prevenção do câncer de colo de útero na Atenção Básica à Saúde no Brasil: Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade – PMAQ**. Rev. Bras. Saúde Mater. Infant., vol.15, n.2, pp.171-180, 2015.

AS COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR: ANÁLISE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS NO PIAUÍ



SAYARA DE SOUSA BRITO

Universidade Federal do Piauí

RESUMO: Esta pesquisa tem a finalidade de analisar os resultados das compras públicas realizadas por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a agricultura familiar no Piauí, apresentando reflexões sobre a atuação conjunta – estado e sociedade – para a promoção do desenvolvimento rural. Acredita-se que o estudo é relevante principalmente porque maioria dos estabelecimentos rurais do estado estão nessa categoria. Para tanto, discorreu-se sobre o contexto histórico, importância e as políticas para fortalecimento da agricultura familiar através de pesquisa bibliográfica e documental, além da coleta de dados consolidados dos programas objeto do estudo, do período de 2011 a 2015. Ao final, foram colocadas algumas considerações sobre a importância do PAA e do PNAE para o Piauí e sobre a necessidade de expansão e diversificação.

PALAVRAS-CHAVE: Compras públicas; Agricultura familiar; Desenvolvimento rural.

ABSTRACT: This research aims to analyze the results of public purchases made through the Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE) for family farming in Piauí, presenting reflections on joint action - state and society - to promote rural development. It is believed that the study is relevant mainly because most rural establishments

in the state are in this category. To this end, it was discussed the historical context, importance and policies for strengthening family agriculture through bibliographic and documentary research, in addition to the collection of consolidated data from the programs object of the study, from the period 2011 to 2015. At the end, puts some considerations on the importance of PAA and PNAE for Piauí and on the need for expansion and diversification.

KEYWORDS: Public Purchases; Family Agriculture; Rural development.

1. INTRODUÇÃO

O cenário brasileiro pós crise neoliberal da década de 70/80, marcado pelo desemprego, inflação e aumento das desigualdades, consolidou um novo modelo de atuação estatal, pautado no estabelecimento de parcerias entre poder público, setor produtivo, terceiro setor e sociedade civil. A principal preocupação do estado foi realizar ajustes estruturais, estabilização econômica e regulação, a fim de criar um ambiente propício ao desenvolvimento socioeconômico (MENDES et. al, 2010).

Senhoras (2007) argumenta que não cabe mais escolher entre estado e mercado, social e econômico, mas sim articulá-los em novas

formas organizacionais capazes de garantir o novo modelo de desenvolvimento, onde os atores sociais coletivos são chamados ao protagonismo. Evidencia-se, dessa forma, a importância de criação de políticas voltadas para fortalecimento da estrutura no âmbito local.

Nesse sentido, a agricultura familiar representa parcela significativa dos atores locais no contexto rural brasileiro. De acordo com o censo agropecuário realizado pelo IBGE (2017), 77% dos estabelecimentos rurais são classificados como agricultura familiar, o seguimento emprega cerca de 10 milhões do pessoal ocupado, 67% do total, sendo que a maior concentração dos empregos está na região nordeste, com cerca de 46,6% da mão de obra. O levantamento aponta também que a produção da agricultura familiar equivale a 23% da produção agropecuária brasileira.

Apesar da importância, as políticas voltadas para agricultura familiar permaneceram em segundo plano até meados da década de 90, quando foi criado o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), cujo norte foi a inclusão dessa população no sistema de crédito, de acordo com as características sociais e econômicas do produtor. Mais tarde, foram criados dois programas que merecem destaque, por agregar instrumentos que beneficiavam o agricultor familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 2009. Diferente dos programas de concessão de crédito como o PRONAF, estes se utilizavam precipuamente das compras públicas como instrumento de intervenção.

A ideia para este estudo surgiu a partir das reflexões de um artigo que tinha o objetivo de investigar como as compras públicas beneficiavam as micro e pequenas empresas de uma cidade do Piauí, utilizando como base de dados as licitações. Ao final, constatou-se que os pequenos negócios estavam sendo beneficiados pela efetiva aplicação da lei, contudo, havia poucas iniciativas em relação aos pequenos agricultores. A partir daí, surgiu a indagação: no Piauí, há engajamento do poder público para a execução adequada dos programas que utilizam as compras públicas para beneficiar os agricultores familiares?

Para responder ao questionamento, buscou-se respaldo nos dados disponibilizados pela Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FNDE e Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. O objetivo geral é analisar os principais resultados das compras públicas da agricultura familiar no Piauí, realizadas por meio do PAA e do PNAE, em relação ao volume de recursos e estabelecimentos da agricultura familiar atendidos, com enfoque na perspectiva do desenvolvimento regional rural.

O Piauí possui 245.601 estabelecimento agropecuários, dos quais 80,3% são classificados como de agricultura familiar, que empregam cerca de 670 mil pessoas ocupadas na atividade rural (IBGE, 2017). Oportuno ressaltar que essa parcela da população enfrenta índices de desigualdade alarmantes. Um deles diz respeito ao rendimento médio por domicílio, que mostra que cerca de 6,4% dos domicílios estabelecidos na zona rural não possuíam rendimentos e 64% tinham rendimento de até meio salário mínimo (IBGE, 2010).¹ Assim, pode-se inferir que um estudo sobre as influências das políticas públicas voltadas para agricultura familiar é extremamente relevante, visto que esse grupo é

1 O dado é um dos indicativos de desigualdade no campo e pobreza rural, pois é discrepante em relação à população urbana, tendo em vista que do total de unidades domiciliares (848.413), cerca de 33% estão na zona rural.

estratégico para enfrentamento da desigualdade social no campo e desenvolvimento rural. A pesquisa se propõe a realizar análise geral do tema, baseada em estudos teóricos e levantamentos estatísticos, podendo instigar estudos mais aprofundados futuramente.

Em relação à metodologia, utilizou-se como referência os conceitos apresentados por Gil (2008). A pesquisa é de natureza aplicada, descritiva e, sob o ponto de vista da abordagem do problema, assumiu forma híbrida, em sua maioria qualitativa, pois os preceitos e conclusões são de cunho subjetivo, porém há também análise de dados quantitativos. Os dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica e documental, além dos dados consolidados das compras públicas do PAA e do PNAE, no período de 2011 a 2015.

Este trabalho conta com mais três sessões, além desta introdução. A primeira parte traz um breve histórico da agricultura familiar no Brasil, as características que a diferem da agricultura patronal e sua importância em múltiplos aspectos. A segunda parte trata das políticas para fortalecimento da agricultura familiar, com destaque para o PAA e PNAE. Optou-se por incluir a análise e discussão dos dados dentro desse tópico para tornar a leitura mais fluida. A última parte apresenta as considerações finais, com as reflexões sobre a importância e necessidade de expansão dos programas. Acredita-se a atuação estatal é imperiosa para transformação da realidade do agricultor familiar e do meio rural.

2. A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Mattei (2014) apresenta um breve histórico sobre o contexto agrícola brasileiro que ajuda a compreender os antecedentes da agricultura familiar. Ainda na época do Brasil colônia, foi instituída a agricultura baseada na monocultura para exportação, estabelecidas em áreas férteis, com destaque para o Sul e o Sudeste, e, paralelamente, formou-se a agricultura de subsistência, inicialmente no Nordeste e depois no Norte do país, que permaneceu às margens do processo produtivo, fato que contribuiu para o estereótipo de que o desenvolvimento rural está atrelado aos grandes empreendimentos do agronegócio.

Matos e Pêsoa (2011) relatam que o processo de modernização da agricultura brasileira teve início em meados da década de 50, com a finalidade de acompanhar o plano desenvolvimentista pós segunda guerra, cujos projetos eram voltados para o desenvolvimento econômico por meio de uma industrialização acelerada. Dessa forma, as políticas públicas agrícolas foram direcionadas para o aumento da produção, por meio de programas de concessão de crédito, garantia de preços mínimos, assistência técnica, entre outros, em conjunto com investimentos em infraestrutura.

Ainda de acordo com as autoras, as políticas beneficiaram médios e grandes produtores e o crescimento da agricultura capitalista, que privilegiou notadamente o Sul e o Sudeste do país. Por outro lado, teve resultados adversos, como a concentração de terras, produção voltada para exportação em detrimento à produção de alimentos, desigualdades regionais, exclusão social e, entre as décadas de 60 e 80, êxodo rural em massa de pessoas que não tinham meios para continuar no campo. Entre

as décadas de 80 e 90, houve diminuição das políticas agrícolas, reestruturadas em meados da década de 90, ainda com foco na produção.

Mattei (2014) enfatiza o que o espaço rural brasileiro, apesar de diverso e heterogêneo, continuou sendo marcado por uma estrutura fundiária desigual e injusta, constituindo-se em forte empecilho ao desenvolvimento rural. De fato, durante o auge da modernização agrícola, a agricultura familiar manteve-se às margens das políticas de desenvolvimento, principalmente porque não se enquadrava no sistema de crédito formal.

Os debates sobre a agricultura familiar ganharam força a partir do final da década de 80, movidos pelo processo de redemocratização, pelo fortalecimento dos movimentos sociais e por discussões sobre preservação ambiental, combate à fome e o resgate da cidadania e cultura dos habitantes do campo. Assim, emergiu a necessidade de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar para enfrentamento de problemas macroestruturais e multidimensionais (OLIVEIRA, 2019).

Ainda segundo Oliveira (2019) o que difere a agricultura familiar do empresário rural são os fatores sociais e a lógica econômica, política e social que os motiva. Para o primeiro, há uma interligação entre trabalho, terra e família; para o segundo, a terra é uma mediação de renda fundiária. Em linhas gerais, a autora define agricultura familiar como aquela em que a gestão da propriedade e a maior parte do trabalho vem de indivíduos que mantêm laços de sangue ou parentesco entre si. O trabalho na terra vai além da fonte econômica, fundindo-se com a própria identidade daqueles que a cultivam.

Os aspectos colocados pela autora são importantes para entender o conceito social da agricultura familiar, muito além do caráter econômico, como era preconizado até a década de 80. Em paralelo, a definição legal para agricultor familiar, utilizada para enquadramento nas políticas públicas que serão mencionadas a frente, é dada pela Lei nº 11.326/06, que estabelece que agricultor familiar é aquele possui área de até 04 módulos fiscais, utilize predominantemente o trabalho da família e tenha renda mínima do estabelecimento.

3. PROGRAMAS PARA FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Em meados da década de 90, surge a primeira grande política nacional voltada para a agricultura familiar. Assim, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) instituído pelo decreto nº 1.946/96, objetivando promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda, com ações articuladas em parceria entre governo federal, governos estaduais e municipais, representantes de organizações e agricultores.

O PRONAF representou um marco para agricultura familiar, pois foram disponibilizadas linhas de crédito para custeio e investimento para um público que até então não tinha acesso aos

programas existentes. Dessa forma, seria possível beneficiar aqueles que não possuíam capital para financiar suas atividades e não estavam inseridos no sistema bancário. O programa foi sucedido por outros com o mesmo escopo, porém com uma vertente de sustentabilidade e inserção socioprodutiva. Entre eles estão o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criados a partir da convergência das agendas para combate à fome, segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural.

O PAA foi criado pela Lei nº 10.696/03, no âmbito das ações do Programa Fome Zero, integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) e tem o objetivo geral de prover a segurança alimentar e nutricional de grupos vulneráveis por meio do consumo de alimentos produzidos pela agricultura familiar e de constituir estoques públicos de alimentos, o que engloba as compras governamentais e alimentação escolar (BRASIL, 2012).

A edição do decreto nº 7.775/12, atualizado pelo decreto nº 8.293/14, regulamentou e ampliou as finalidades do programa, além das regras gerais para aquisição e destinação, que em síntese são as seguintes: a) Os fornecedores devem ser enquadrados como agricultores familiares, conforme definido na lei nº 11.326/06 e possuir DAP de grupos específicos, incluindo-se as comunidades tradicionais como indígenas, pescadores artesanais, remanescentes de quilombolas, entre outros; b) Os principais consumidores são indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional. A destinação é feita para instituições como restaurantes comunitários, rede pública e filantrópica de ensino, atendimento da rede de assistência social, bem como as demandas dos próprios órgãos da administração.

O decreto instituiu também as modalidades de execução, que são: I) Compra com doação simultânea; II) Compra direta de produtos definidos pelo Grupo gestor do PAA, com o objetivo de sustentar preços; III) Incentivo à produção e consumo de leite, também operacionalizada por meio de compra e doação, executada somente na região Nordeste e norte de Minas; IV) Apoio à formação de estoques: apoio financeiro dado às organizações fornecedoras para posterior comercialização e devolução dos recursos ao poder público; V) Aquisição de sementes para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores.; VI) Compra institucional, modalidade que atende à demanda do órgão comprador, realizada por meio de chamada pública.

Cavalcanti, Marjota-Maistro e Montebello (2017) apresentam dados comparativos do PAA no Brasil por regiões, onde observou-se que a maior parte dos recursos foi destinada para a região Nordeste (cerca de 43% do total de recursos), aplicados principalmente na modalidade doação simultânea². Entre os anos de 2011 a 2015, o Piauí recebeu em média R\$ 15,3 milhões de recursos, a maioria aplicada para compra com doação simultânea, seguida pela modalidade formação de estoque, executados pela CONAB e pelo Estado. A tabela 1 mostra o resumo dos dados do PAA no Piauí:

2 A pesquisa foi feita considerando o período de 2011 a 2014 e complementada com dados de 2015, último período com relatório consolidado.

Tabela 1: Dados da execução do PAA no Piauí					
Ano	2011	2012	2013	2014	2015
Total de recursos (milhões de reais)	12,4	17,3	12,5	12,6	21,9
Modalidade doação simultânea	98%	100%	98%	96%	100%
Modalidade formação de estoque	2%	0%	2%	4%	0%
Nº de agricultores fornecedores	4551	5828	3377	3784	5250
Nº de entidades	450	488	85	640	331

Fonte: PAA DATA (organização própria) e Cavalcanti, Marjota-Maistro e Montebello (2017).

Nota-se que os recursos do PAA são alocados quase que totalmente na modalidade de compra com doação simultânea e que o número de agricultores beneficiados é baixo, dado que o estado conta com mais de 200 mil estabelecimentos classificados como de agricultura familiar. Desse modo, há indicativo de concentração dos recursos, o que, em certa medida, contradiz o propósito primário do programa. O beneficiamento dos agricultores familiares, em tese, deve ser equânime tanto quanto for possível, caso contrário, o programa poderia reproduzir a desigualdade entre o próprio grupo.

A modalidade compras institucionais não foi considerada na análise porque se mostra ainda pouco expressiva no contexto geral, não contando com dados consolidados na base do PAA DATA. É uma modalidade que precisa ser regulamentada e incentivada por estados e municípios, considerando que somente em 2015 passou a ser exigida nas compras da administração pública federal, no percentual mínimo de 30%. No período de 2012 a 2015, as compras institucionais movimentaram R\$ 112,5 milhões, com participação predominante da União. Ressalta-se que apenas São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Distrito Federal possuem legislação específica nesse sentido, o que denota que a modalidade tem possibilidades de expansão (MDS, 2016).

O PNAE, por sua vez, estabeleceu as diretrizes para alimentação escolar saudável, nas quais se incluem o apoio ao desenvolvimento sustentável e à produção local da agricultura familiar. O programa incentiva a aquisição de alimentos da agricultura familiar para composição da merenda escolar, da creche ao ensino médio, tendo a lei reservado a aplicação mínima de 30% dos recursos repassados pelo FNDE para esse fim (LEI Nº 11.947/09).

A compra direta da agricultura familiar foi regulamentada pela resolução CD/FNDE nº 26, que dispõe sobre o atendimento dos alunos da educação básica no âmbito do PNAE, onde constam as etapas e o modo de financiamento da aquisição. O FNDE disponibiliza um manual³ com a sequência das etapas que compõem o processo de aquisição de alimentos, colocadas aqui de maneira resumida:

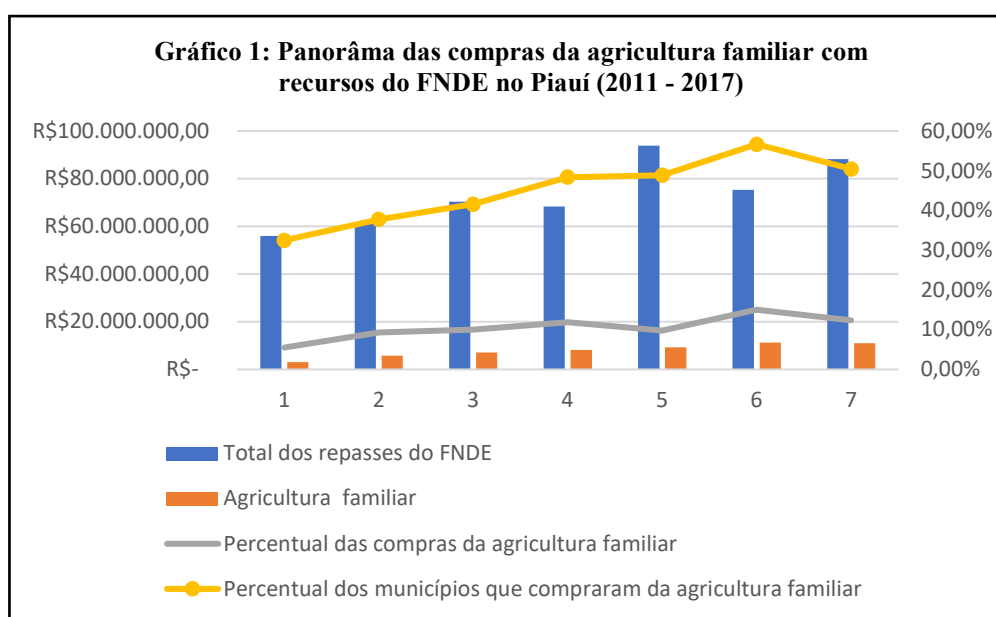
- As compras são feitas por entidades executoras que recebem os recursos do FNDE, quais sejam, as secretarias estaduais de educação, prefeituras e escolas federais, ou pelas

3 Disponível em < fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas?start=10>. Acesso em 14 Jan. 2020.

unidades executoras, as escolas, por meio de descentralização de recursos. É necessário fazer orçamento, elaborar cardápio, fazer pesquisa de preço e chamada pública;

- As vendas são feitas por agricultores familiares, assim definidos por lei, e/ou organizações econômicas que possuíam Declaração de Aptidão de PRONAF – DAP -, podendo participar de forma individual ou organizados em grupos formais (associações e cooperativas) ou informais. Este grupo faz o projeto de venda, encaminha amostras dos produtos e por último celebram o contrato com os compradores.

O Piauí recebeu, em média, 73 milhões de reais por ano de recursos do FNDE para compra de merenda escolar, no período de 2011 a 2017. Segue abaixo a síntese dos dados do período:



Fonte: FNDE. Dados organizados pela autora.

A partir dos dados fornecidos depreende-se que a adesão dos municípios piauienses ao PNAE é relativamente baixa, oscilando entre 32% e 57%. Frise-se que a maioria participantes não cumprem a aplicação mínima de 30% dos recursos para compra da agricultura familiar. Entre os fatores que podem estar relacionados à baixa participação estão a falta de conhecimento do programa por parte dos fornecedores e compradores e pouca articulação entre o órgão municipal e as entidades que representam os agricultores familiares. Faz-se necessário que estudos posteriores aprofundem na temática, pois o volume de recursos é significativo e poderiam ser aproveitados para as economias locais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que tanto o PNAE quanto o PAA adotaram instrumentos de intervenção direta e desburocratizada, principalmente pela possibilidade de dispensa de licitação para as compras, sem assumir caráter assistencialista. O impacto dos programas ultrapassa o apoio econômico, percebido

como foco do PRONAF, pois contribui para a diversificação da produção e comercialização em mercados locais, além de fortalecer os vínculos entre produtor e consumidor.

Recapitulando o cerne dos programas citados, tem-se que estes estão alinhados à concepção contemporânea de desenvolvimento regional rural descrita por Oliveira (2019), fundamentado em aspectos multidimensionais do desenvolvimento, abrangendo fatores econômicos, sociais, culturais, políticos, institucionais e ambientais. Até a década de 80, o desenvolvimento rural era pautado essencialmente na dimensão econômica, com a modernização agrícola voltada para o aumento da produção, principalmente para monoculturas em larga escala (meio produtivo principal) e, para a agricultura familiar, restou a produção de subsistência.

Infere-se ainda que as políticas em questão contribuem para a inclusão produtiva, que segundo Mattei (2012) objetiva proporcionar autonomia para as pessoas sobreviverem de maneira digna e sustentável tendo um trabalho. Vale lembrar que o meio rural foi marcado por um elevado índice de pobreza e exclusão social, portanto, políticas públicas para acesso ao trabalho e a bens públicos são de extrema importância.

O modelo de atuação converge com o que é preconizado pelo desenvolvimento territorial rural sustentável. Pode-se afirmar que o PAA e o PNAE representam instrumentos importantes dentro do conjunto de estratégias necessárias para redução da pobreza no campo, inserção socioprodutiva dos grupos historicamente excluídos e, em sentido mais amplo, para o desenvolvimento sustentável do território rural.

Os dados sobre o PNAE e PAA no Piauí apontam que a distribuição dos recursos é pouco diversificada, o que exige estudo mais aprofundado de suas causas e consequências. Constatou-se também pouco engajamento dos municípios no âmbito do PNAE, fato que pode comprometer os resultados dos programas. A maioria destes são pequenos e pouco desenvolvidos, assim, o direcionamento de recursos reflete positivamente para a economia local como um todo.

Em entrevista concedida em 2017, a Prof. Dra. Cátia Grisa explica que existem três gerações distintas de políticas públicas para a agricultura familiar: a primeira voltada para a produção, como foi o PRONAF; a segunda com ênfase em programas sociais, a exemplo do bolsa família e programa de desenvolvimento dos territórios; e a terceira direcionada para a segurança alimentar e sustentabilidade do meio rural, incluindo-se o PAA e o PNAE. Destaca-se a inovação dos programas da última geração, pois com o mesmo recurso fortalecemos a agricultura familiar e produzimos ou contribuímos para a segurança alimentar e uma alimentação saudável entre os consumidores (POLÍTICAS, 2017).

Sobre as reflexões sobre o futuro das políticas públicas para a agricultura familiar, a Prof. Dra. Cátia Grisa chama a atenção para o fato de que, desde 2016, muitas foram paralisadas ou reduzidas e que a presença do estado nesse sentido é fundamental para o desenvolvimento rural, o qual deve ser reivindicado pelos movimentos sociais.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.** Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1946-28-junho-1996-435815-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em 14 Jan. 2020.

_____. **Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012.** Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em < http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/compra_institucional/DECRETO_N7775_4JULHO2012_atualizado_pelo_Decreto8293.pdf>. Acesso em 11 Jan. 2020.

_____. **Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003.** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em < http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/compra_institucional/Lei_n_10696_DE_2_DE_JULHO_DE_2003.pdf> Acesso em 11 Jan. 2020.

_____. **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. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm >. Acesso em 11 Jan. 2020.

_____. **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; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm >. Acesso em 11 Jan. 2020.

CAVALCANTI, Natália Thaynã Farias; MARJOTTA-MAISTRO, Marta Cristina; MONTEBELLO, Adriana Estela Sanjuan. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma avaliação por regiões brasileiras no período de 2011-2014. **Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária**, Presidente Prudente, v. 40, p.225-245, Set-Dez 2017. Quadrimestral.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Dados da agricultura Familiar.** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª ed. São Paulo, Atlas: 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Censo agro 2017**-resultados definitivos. Brasil, 2017. Disponível em < https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/agricultura_familiar.pdf >. Acesso em 05. Jan. 2020.

_____. **Censo demográfico – 2010.** Resultados da amostra – trabalho de rendimento. Brasil, 2010. Disponível em < <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/amostra-trabalho-e-rendimento> >. Acesso em 15. Jan. 2020.

MATOS, Patrícia Francisca; PESSOA, Vera Lúcia Salazar. A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA NO BRASIL E OS NOVOS USOS DO TERRITÓRIO. **Geo Uerj**, v. 2, n. 22, p.290-322, 28 dez. 2011. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/2456/1730> >. Acesso em: 20 jan. 2020.

MATTEI, Lauro. Desenvolvimento territorial com inclusão produtiva como estratégia de erradicação da pobreza rural. In: **Estratégias de inclusão socioprodutiva**, MIRANDA, Carlos. TIBÚCIO, Breno (orgs). Brasília, v. 18, p.42-61, 2012. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Disponível em: < <http://www.iicaforumdrs.org.br> >. Acesso em: 10 jan. 2020.

MATTEI, Lauro. **O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo.** In: **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, p.71-79, 13 maio 2014. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/500>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MENDES, Ana Maria Coelho Pereira. et. al. Políticas Públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. In: SILVA, Cristian Luiz da. SOUZA-LIMA, José Edmilson de (Orgs). **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Saraiva, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasil, 2013. Disponível em < [.http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30683767/doi-10.13063-06-18-resolucao-n-26-de-17-de-junho-de-2013-30683763](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30683767/doi-10.13063-06-18-resolucao-n-26-de-17-de-junho-de-2013-30683763)>. Acesso em 11 Jan. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **PAADATA. Brasil.** Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura>. Acesso em: 23 jan. 2020.

OLIVEIRA, Marines Rute de. **O desenvolvimento rural na agricultura familiar: discussões teóricas.** 1ª ed. Porto Alegre: PLUS/ Simplíssimo, 2019.

POLÍTICAS Públicas para a agricultura familiar no Brasil. Rio Grande do Sul, 2017. Son., color.(48m34s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=SK-Sxx0E7Ow>>. Acesso em: 24 jan. 2020

SENHORAS, Elói Martins. **Caminhos bifurcados do desenvolvimento local – As boas práticas de gestão pública das cidades entre a competição e a solidariedade.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, V. 3, n. 2, p. 3-26, mai-ago2007. Disponível em < <http://www.rbgdr.net/022007/artigo1.pdf>>. Acesso em 01. Dez. 2019.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: APONTAMENTOS PRELIMINARES



IDIANE MÂNICA RADAELLI

Universidade do Oeste de Santa Catarina

LEONICE APARECIDA DE FÁTIMA

ALVES PEREIRA MOURAD

Universidade Federal de Santa Maria

ZENICLÉIA ANGELITA DEGGERONE

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

ampliar as certezas na tomada de decisões dos governos. Para ampliar a certeza na tomada de decisão é necessário conhecer as demandas da sociedade e o processo político na formação e execução das políticas para possibilitar decisões acertadas. Foi neste contexto que teve início a construção do enfoque da política em fases ou estágios, ressaltando os diferentes momentos de formulação e desenvolvimento de uma política pública (BAPTISTA E REZENDE, 2011).

Neste capítulo analisaremos como a literatura tem abordado a questão das políticas públicas, mas especificamente do aspecto da sua implementação. Primeiramente, situaremos a discussão, abordando o conceito de políticas públicas, bem como, suas diferentes fases. O objetivo do trabalho é apresentar o tratamento que a literatura especializada vem dando a temática. Nesse sentido utilizamos dos elementos da pesquisa bibliográfica.

1. Políticas Públicas

No pós-segunda guerra os estudos referentes as políticas públicas se intensificaram-se, especialmente nos EUA e Inglaterra, tendo como principal foco dotar o processo decisório de efetividade, com o objetivo de reduzir os riscos e

A essencial conceitual de política pública é o problema público. Para um problema ser considerado público, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas.

O termo política pode assumir duas conotações principais, que as comunidades epistêmicas de países de língua inglesa conseguem diferenciar usando os termos *politics* e *policy*. O termo *policy* em inglês, esta concreta e a que tem relação com a orientação para a decisão e ação. O termo política pública (*public policy*) trata do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisão políticas, e do processo de construção e atuação dessa decisão. Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2010).

Abordagem multicêntrica atribui o adjetivo “público” a uma política, quando o problema que se tenta enfrentar é público. A interpretação do que seja um problema público aflora nos atores políticos envolvidos com o tema (os *policymakers*, os *policytakers*, os analistas de políticas públicas, a mídia, os cidadãos em geral). Também, aplica-se a um aspecto amplo de fenômenos, fazendo que o instrumental analítico e conceitual da área de políticas públicas possa ser aproveitado por mais organizações e indivíduos (SECCHI, 2010).

O Estado moderno se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas. 1) A Elaboração de Políticas públicas é uma das razões centrais na existência do Estado moderno. 2) o Estado detém o monopólio do uso das forças legítimas e isso lhe dá uma superioridade objetiva em relação a outros atores. 3) O Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente.

Ocorre a preocupação de explicação do processo político e a identificação de fases distintas neste processo surgiu praticamente de forma concomitante ao desenvolvimento do próprio campo de análise da política, entre os séculos XIX e XX, num contexto de busca de racionalização do Estado e da política pública (BAPTISTA E REZENDE, 2011).

Para que as formulações das políticas públicas possam ser bem executadas, Secchi utilizou a explicação de um ciclo de políticas, de modo a esquematizar e interpretar as fases sequenciais e interdependentes de uma política pública, são: identificação de problema público, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, Implementação, avaliação e extinção da política pública. Este trabalho não tem como objetivo aprofundar todas as fases das políticas públicas, sendo assim, faremos um breve análise sobre cada fase, e aprofundaremos a implementação que é nosso objetivo.’

As fases da política pública iniciam pela identificação do problema públicos;

A agenda nas políticas públicas é a constituição, a listagem de temas e problemas que chamam a atenção do poder público, em seus diferentes níveis, ou da sociedade. Esta agenda pode ser *sistêmica ou não governamental*, as que, há muito tempo, são sentidas na sociedade, *ou governamental e de decisão*, as que merecem especial atenção do governo. O procedimento recomendável é que ocorra passagem da agenda sistêmica para a de decisão, sendo que tanto os atores sociais e políticos como a percepção dos administradores influenciam na construção de agendas.

A literatura está centrada, principalmente nos argumentos que teóricos de como são construídas as decisões e aos assuntos que serão trazidos debatidos na esfera pública. Os autores que tratam da temática buscam identificar quais os processos necessários para que um assunto entre na agenda e, então como ele é tratado, ou seja, quais as dinâmicas sociais e processos de disputa que analisa a agenda e, então, como ele é tratado, ou seja, quais as dinâmicas sociais e processos de disputa que fazem com que um assunto torne (ou não) público (LOTTA,2010).

Após a formulação da agenda vem a formulação da política, o momento no qual, dentro do governo, se formulam soluções e alternativas para o problema, podendo ser entendido como o momento de diálogo entre intenções e ações. Após a fase da formulação da política estão dadas

as condições para a tomada de decisão. Que abarca o processo de escolha pelo governo de uma solução específica ou uma combinação de soluções, em um dado curso de ação ou não ação. Assim, na fase de tomada de decisão desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção. A autora chama a atenção para o que tange a formulação e a tomada de decisão, as escolhas estão inseridas numa cultura política e social e em condições socioeconômicas que interferem nas decisões. Sendo assim não serão todas as decisões levadas em consideração isso porque muitas decisões envolvem conflitos, negociações e compromissos com interesses antagônicos. Também a regras institucionais que limitam o raio de ação e toma de decisão (BAPTISTA E REZENDE, 2011).

O esforço de construção e solução para os problemas são cruciais. Idealmente, a formulação de solução passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e estudo das potenciais conseqüências de cada alternativa de solução (SECCHI, 2010).

Os analistas reconhecem que no processo de formulação e decisão ainda há conhecimento limitado sobre o impacto efetivo das novas medidas propostas, o que explicaria muitas decisões serem adiadas para a fase seguinte da política, a fase de implementação. A implementação envolve uma série de atividades da administração pública, como sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacional, entre outros (BAPTISTA E REZENDE, 2011).

Tomada de decisão, é a etapa que sucede a formulação das políticas públicas. Ela representa o momento de interesse dos atores onde estabelecem objetivos e métodos e enfrentamento de um problema público são explicitados. Os tomadores de decisão vão ajustando os problemas as soluções, e as soluções aos problemas: o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de solução são eventos simultâneos e ocorrem em um processo de “comparações sucessivas limitadas”. (LINDBLON, 1959).

A implementação é uma das questões que será dada ênfase neste estudo. Ela pode ser vista por duas enfoques. Uma voltada para o formulador situado no topo das organizações. Ficando conhecida como *top-down*, porque define a existência de uma organização central que assume o controle dos fatores políticos, organizacionais e técnicos e a divisão de responsabilidades. Assim, a implementação é centralizada no topo do setor, o formulador pode ter limitações de conhecer as particularidades da implementação, pois os que estão na ponta do serviço público precisam implantar uma política pública que foi elaborada pelo nível central, e este nem sempre conhecem a realidade ao será implantada (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

A análise de políticas públicas “de baixo para cima” (bottom-up) e o reconhecimento da discricionariedade no “nível da rua” leva analistas a privilegiar um foco sobre decisões, como atos discretos e passíveis de serem tomados como unidade de análise, para compreensão da forma por meio da qual burocratas na linha de frente influenciam os resultados e o desempenho das políticas públicas (PIRES, 2017).

O avanço dessa produção acadêmica no Brasil tem sido majoritariamente influenciado pela produção anglo-saxônica em torno do tema da implementação, com destaque incontestável à obra seminal de Michael Lipsky (1980) (PIRES, 2017).

O outro enfoque denominado *bottom-up*. Neste, a implementação da política pública é vista pelo nível concreto de sua execução. A implementação é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política, que se mantém em formulação durante um tempo considerável, se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

Nessa perspectiva, as interações rotineiras entre burocratas e usuários de serviços acabaram relegadas a um status secundário, apresentando-se como um elemento do contexto dentro do qual se desenrolam processos de tomada de decisão discricionária. (PIRES, 2017).

Dada a complexidade de elementos que convergem na fase de implementação, esta é vista pelos analistas das políticas públicas como uma fase crucial que traz importantes contribuições para a análise da mesma. É no aprofundamento desta fase que alguns estudos começam a indicar a necessidade de se buscar entender o processo político de forma mais dinâmica e interativa. O momento de implementação é de intensa negociação, em que é possível identificar onde se sustentam os pactos estabelecidos. É no momento da implementação que se vê a real potencialidade de uma política, quem são os atores que a apoiam, o que cada um dos grupos disputa, e seus interesses (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

Avaliação da política pública, embora a avaliação seja apontada no ciclo da política como uma fase específica, ela tem sido utilizada, dentro dos modelos que adotam esta perspectiva, como um instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões nos mais variados momentos que ocorrem ao longo das diversas fases do ciclo. Desta forma, não se restringe à avaliação de resultados da política e nem à etapa final do processo.

Análise da implementação de políticas públicas, o debate sobre a implementação surge da averiguação de que mesmo as políticas mais bem desenhadas, com í disponíveis e apoio político e social, podem não gerar os efeitos desejados (D'ASCENZI; LIMA, 2011). Com isso, a implementação passou a ser considerada como um momento da política que possui estrutura e dinâmica próprias, exigindo um campo específico de análise.

2 Burocratas de nível de rua

A sociologia do guichê nomeia estudos que começaram a emergir na França a partir de meados da década de 1990. São fundamentalmente encontros – físicos ou virtuais, que prescindem do típico balcão/janela – entre cidadãos, usuários ou beneficiários de serviços, de um lado, e funcionários, burocratas e representantes do Estado, de outro. Para a administração, o guichê é uma abertura para o exterior e espaço da concretização de abstratos desideratos políticos e legais. Para o cidadão,

ou usuário dos serviços, o guichê traz a personificação da instituição pública, por meio da qual se desdobram diálogos e trocas específicas sobre a sua situação (PIRES, 2017). Em função dessas características, o guichê passou a ser reconhecido como local estratégico para a compreensão das relações Estado-sociedade na produção de políticas e serviços públicos.

O desafio central de um burocrata na linha de frente do serviço público é duplo. Por um lado, ele precisa traduzir uma demanda singular (isto é, a vida ativa de um demandante) em categorias jurídicas, administrativas e financeiro-contábeis. Por outro lado, precisa obter o consentimento do demandante sobre a operação anterior, dissolvendo a tensão entre os discursos de cada parte, reduzindo as incertezas sobre o processo e evitando recursos exteriores à interação (i.e. revisões por superiores ou a judicialização do processo). Por isso, o que emerge, de fato, é um processo de coprodução, por meio do qual funcionários e usuários precisam entrar em acordo e estabelecer uma definição comum sobre a situação, transformando discursos civis, pessoais e específicos em categorias jurídico-administrativas-contábeis padronizadas (PIRES, 2017).

Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juizes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores em saúde e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviço dentro deles. As pessoas que trabalham nestes postos tendem a ter muito em comum por elas experimentam analiticamente, semelhantes condições de trabalho. Salientamos que os burocratas de nível de rua, muitas vezes são focos de controvérsia política, pois eles são funcionários públicos que respondem burocraticamente pela norma estabelecida para a prestação de serviço, e estão na linha de frente no atendimento identificando as lacunas existentes. Burocracia implica um conjunto de regras e estrutura de autoridade; “nível de rua” implica uma distância do centro onde presumivelmente a autoridade reside. As pessoas chegam aos burocratas de rua como indivíduos únicos, portadores de diferentes experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades. No entanto, quando encontram os burocratas de rua, que são a personificação do Estado, transformam-se em clientes, identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais. Passam a ser tratados, portanto, de acordo com esses padrões unificados e indiferenciados (LIPSKY, 2019).

A discussão sobre o papel e influência dos burocratas no processo de implementação é central para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas. Na medida em que as pessoas possam experimentar estas burocracias como indivíduos escolas, delegacia ou clínicas de bairros são lugares aonde as políticas públicas para indivíduos são organizadas coletivamente (LOTTA, 2012).

A decisão dos burocratas de nível de rua tende a ser redistributiva bem como alocativas. Na medida em que determinam a elegibilidade dos usuários com relação aos benefícios, eles intensificam as reivindicações por bem e serviços governamentais. As custas dos contribuintes em geral e daqueles cujo os benefícios são negados. Aumentando ou diminuindo a disponibilidade de benefícios à população de baixa renda, eles implicitamente regulam o nível de redistribuição que será pago pelos setores mais abastados. A literatura analisa mais no governo e não em outras entidades ou setores que afetam direta ou indiretamente a implementação. Há, portanto, uma lacuna nos estudos, por não focarem os

fatores ambientais e as influências de contexto que existem e afetam os processos de implementação. No modelo de Weber, o burocrata, agente que atua na burocracia, é um fiel executor de serviços sem paixões ou julgamentos. Ele deve aplicar fielmente as regras, observando os procedimentos, garantindo o cumprimento das hierarquias e de suas atribuições. Na medida em que deve fidelidade a quem manda, a relação entre os políticos e burocratas baseia-se na obediência, renúncia de valores e vontades pessoais por parte dos burocratas. As paixões e valores, para Weber, são papéis do político, a quem cabe a responsabilidade pelas ações da burocracia – o político assume o ônus de suas decisões. Não haveria, portanto, para os burocratas, espaço de exercício da discricionariedade (LOTTA, 2012)

Nesse modelo, a cadeia de responsabilização é bem clara: o burocrata responde ao político que, por sua vez, responde à sociedade. Assim, tradicionalmente, o modelo weberiano da função pública a reparte em dois grandes protagonistas: a classe política, que possui representatividade democrática para a tomada de decisão, e o serviço público profissional, regido pela meritocracia. No entanto, ao longo dos anos e com a modernização da atuação e do papel do Estado, a literatura passou a perceber que a dicotomia entre burocratas e políticos não era mais tão clara e o modelo weberiano foi dando lugar à percepção de outros arranjos, funções e divisões de atribuições (LOTTA, 2012)

Os clientes vêem suas necessidades como problemas individuais e suas demandas como sendo individuais, esperando, tratamentos individuais. Já os burocratas de rua experimentam os problemas dos clientes como categorias de ação e suas demandas individuais como solicitações agregadas, padronizadas e categorizadas dentro das possibilidades de respostas e serviços que estão aptos a prestar.

Destaca-se que a discricionariedade é uma questão importante nos burocratas de nível de rua, considerando que esses agentes têm grande impacto sobre as políticas públicas implementadas devido à autonomia que possuem no momento da implementação contribuindo para a implementação das políticas públicas, através da sua autônoma para a implementação. A discricionariedade exercida pelos burocratas é, portanto, resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos (estatais e sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições.

O cotidiano dos burocratas de nível de rua é marcado por uma série de interações que realizam com os sistemas político, institucional, organizacional e comunitário inerentes à sua profissão. Esses sistemas, por sua vez, impactam e influenciam sua capacidade de ação e, portanto, o processo de implementação de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final dessa reflexão apontamos a importância da compreensão conceitual do fenômeno das políticas públicas, com especial destaque a sua implementação, uma vez que são inúmeras as possibilidades interpretativas para essa ação estatal que tem na sociedade civil organizada um elemento de suma importância.

Na atualidade, como mediador dessa relação, encontramos a figura dos denominados burocratas, servidores do Estado, cuja função é pensar/planejar a ação estatal de tal sorte a fazer com que o Estado cumpra com suas funções.

A ação desses atores esta restringida ao denominado principio da discricionariedade, ou seja, a um conjunto de regras previamente estabelecida.

Nesse sentido o desafio da implementação diz respeito a articular os diferentes sujeitos envolvidos nesse processo de tal sorte a viabilizar a efetivação do bem comum.

BIBLIOGRAFIA

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Farias.; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172. Online: disponível em www.ims.uerj.br/ccaps.

D'ASCENZI, Luciano, LIMA, Luciana Leite. Estrutura normativa e implementação políticas públicas. Avaliação de Políticas Públicas. Organizadora. MADEIRA, Lúgia Mori. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 254 p.

LIPSKY, Michael. Burocracia a nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela. Implementação de Políticas Públicas: O impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. Tese Universidade de São Paulo, USP, 2010.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 81, 1º semestre de 2016 (publicada em agosto de 2017), pp. 5-24.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de Análise, casos práticos- São Paulo: Cengage Learning, 2010.



UNIEDUSUL
EDITORIA