

**EIXO TEMÁTICO 2 – ESTADO, MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS****MAIN THEME 2 - STATE, SOCIAL MOVEMENTS, AND PUBLIC POLICY**

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO CEARÁ:** analisando a primeira década – 2005/2015

**THE SINGLE SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM IN THE STATE OF CEARÁ:** Analyzing the first decade – 2005/2015

**Maria Isabelle Duarte de Souza**

Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí – UFPI, com pesquisa na área: Estado, Movimentos Sociais e Políticas Públicas; Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará; Especialista em Planejamento e Gestão do Sistema Único de Assistência Social pela Universidade Estadual do Ceará e Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará.

**Resumo**

O presente trabalho versa sobre a pesquisa de doutorado em Políticas Públicas na Universidade Federal do Piauí – UFPI, que tem como objetivo analisar o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Ceará desde sua implantação até o ano de 2015, com vistas a compreender esse percurso histórico e quais os seus reflexos nos municípios cearenses nesses 10 anos em que o sistema vem sendo implementado, implantado e consolidado em todo o país. Trata-se de uma pesquisa de campo, cujo método de análise dialético, visa à compreensão da totalidade a partir da abstração do objeto de estudo, tem cunho qualitativo, bem como abordagem quantitativa, a fim de mensurar o processo de expansão do sistema no Estado do Ceará.

**Palavras-chave**

Sistema Único de Assistência Social. Estado do Ceará. Brasil

**Abstract**

This paper deals with the doctoral research in Public Policy at the Federal University of Piauí - UFPI, which aims to analyze the Unified Social Assistance in the State of Ceará since its implementation until 2015, in order to understand this route history and what its impact on municipalities in Ceará those 10 years the system has been implemented, deployed and consolidated across the country. This is a field research, whose method of dialectical analysis aims at understanding the totality from the abstraction of the object of study, has qualitative character and quantitative approach in order to measure the system expansion process in the State Ceará.

**Keywords**

Single Social Assistance System. State of Ceará. Brazil

## Introdução

A política pública de assistência social vem se consolidando como direito social desde a Constituição Federal de 1988 e juntamente com a saúde e a previdência social constitui o tripé da seguridade social entendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil.

A assistência social enquanto política pública no Brasil, vem passando por um rico processo histórico de construções, reconstruções, teorizações, fragmentações até chegarmos nos dias atuais, em que vivemos momentos de mudanças bastante significativas para esta política em nosso país, fato este sentido e vivenciado em todos os municípios brasileiros, através do processo de implantação, implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Esse sistema define e organiza elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política pública de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, bem como nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Apresenta como eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização política administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular, cidadão-usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

A presente proposta de pesquisa tem como objetivo analisar o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Ceará desde sua implantação até o ano de 2015, com vistas a compreender esse percurso histórico e quais os seus reflexos nos municípios cearenses, bem como compreender a dinâmica da Política Pública de Assistência Social, através da implantação e implementação de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais e perceber a efetivação da Política Pública de Assistência Social nos municípios cearenses através dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais.

Nesse sentido, a presente pesquisa busca delimitar a análise teórica a partir das seguintes categorias: políticas públicas, com enfoque para as políticas sociais; direitos sociais, enquanto direitos de cidadania e assistência social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Tais categorias são dotadas de significados, pois são construções históricas em movimento que atravessam o desenvolvimento do conhecimento e, portanto, permitem penetrar no objeto de pesquisa e na realidade social. Na perspectiva “que nosso pensamento também se ponha em movimento e seja pensamento desse movimento. Se o real é contraditório, então que o pensamento seja pensamento consciente da contradição” (LEFEBVRE, 1991, p.174).

É nessa realidade em movimento, tomada na totalidade das interações complexas que buscar-se-á a análise dos 10 anos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no Estado do Ceará, sabendo-se que tal recorte, constitui-se uma particularidade de determinada totalidade, que é apreendida no conjunto das relações, expressando, portanto, suas especificidades, através das manifestações sócio-históricas da realidade da qual faz parte.

Ao se considerar a especificidade da temática o método de análise a ser utilizado será o dialético, pois segundo Gil (1999, p.72) fornece as bases para a interpretação dinâmica e totalizante da realidade, através da unidade dos opostos, ou seja, todos os objetos e fenômenos apresentam aspectos contraditórios, bem como estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, sociais, culturais, etc.

Destaca-se ainda que a pesquisa será de cunho qualitativo, por abranger o entendimento social, que tem como objeto de estudo situações complexas ou bastante particulares, segundo Richardson (2010, p.17), “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”.

O trabalho de campo embasará esta pesquisa, através da aproximação com o objeto de investigação, bem como através de revisão bibliográfica existente sobre o tema, mais especificamente sobre a construção da política pública de assistência social, especialmente nos últimos 10 anos tendo como espaço de análise o Estado do Ceará. Parte-se do entendimento que “o trabalho de campo é realizado a partir de referenciais teóricos e também de aspectos operacionais” (MINAYO, 2006, p.203).

A análise também terá base documental, tendo em vista que os documentos pertinentes às normatizações, registros, relatórios, base de dados que refletem os 10 anos serão fundamentais para a compreensão do processo de sua constituição no cerne do Sistema Único de Assistência Social. Salientando que a busca será feita através de informações disponibilizadas nos sites do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Estado do Ceará – STDS, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE.

Ressalta-se ainda que a pesquisa também terá viés quantitativo, por prever que as informações prestadas pelos órgãos citados acima fornecerão dados mensuráveis, passíveis de quantificação, análise e comparação de índices, tabelas, gráficos, etc.

### **Uma breve análise do Sistema Único de Assistência Social**

Muitos acontecimentos vêm marcando a consolidação da assistência social enquanto política pública de direitos sociais, o que nos fornece uma dimensão da rica construção da política social de direitos, principalmente com a promulgação da Constituição Federal Brasileira em 1988, conhecida como Constituição Cidadã, marco fundamental desse processo porque reconhece a assistência social como política pública que, junto com as políticas de saúde e de previdência social, compõem o sistema de seguridade social brasileiro.

Desde então, verificamos muitas mudanças na política pública de assistência social, porém há uma longa caminhada para a efetivação e universalização de acesso aos direitos pelos seus mandatários, pois ainda se percebe que as políticas sociais se caracterizam por sua pouca efetividade e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes. No caso da assistência social esses aspectos são mais graves, por seu cunho histórico baseado no clientelismo, apadrinhamento, benemerência.

Atualmente a assistência social apresenta-se como “campo de direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública de direito dos que dela necessitam” (YAZBEK, 1995, p.3), o que sem dúvida alguma se apresenta como um grande avanço no que se refere ao trânsito que se faz do assistencialismo clientelista para o campo da política social, enquanto política de Estado, que passa a ser um campo de defesa e atenção dos interessados dos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

Vale ressaltar ainda que através da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993), novos conceitos e novos modelos de assistência social passaram a vigorar no país, colocada como direito de cidadania, com vistas a atender às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social. Dessa forma foi necessário operacionalizar o funcionamento do controle social, financiamento e gestão para que a assistência social de fato ganhasse aspecto de política pública de direito, com a intenção de promover e implementar o processo de descentralização da política pública de assistência social, que vem tomando forma através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Na perspectiva da Política Nacional da Assistência Social – PNAS, os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo

número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definições claras das competências técnico-políticas, da União, Estado, Municípios e Distrito Federal, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo de sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

Pensar em assistência social nos remete ao atendimento das necessidades mais básicas da população, especialmente daquela que se encontra em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, muitas vezes ocasionados pelas desigualdades sociais, tão presentes nas sociedades capitalistas. É necessário mitigar o excesso de desigualdade, o que poderá ser realizado pela intervenção estatal através das políticas públicas, mesmo que essas não alcancem a todos os seus demandantes.

Na concepção de Cohn (1999) estabelece-se no país que ao Estado cabe cuidar dos interesses econômicos de várias ordens, em detrimento das expressões da questão social, o que de certa forma deu suporte ao modelo de Estado desenvolvimentista: investimentos econômicos do Estado são incompatíveis com investimentos sociais, transformando esses últimos em gastos residuais.

Cabe ao Estado propor ações preventivas diante de situações de risco à sociedade por meio de políticas sociais nas mais diversas áreas buscando contemplar as necessidades da população, a fim de promover a justiça social através de uma melhor distribuição de bens e riquezas, assim como de uma maior intervenção do Estado na busca pela igualdade, garantia de direitos sociais e cidadania.

Porém, não basta avançarmos em políticas sociais de direitos sociais, deve-se mesmo garantir o acesso a estes como possibilidade de almejar uma melhor qualidade de vida, bem como o direito pleno à cidadania, onde as desigualdades sociais possam ser minimizadas e não camufladas em índices, tabelas e números que servem para mascarar as ações do capital.

Nos dias atuais, o mundo vem passando por diversos impasses econômicos, mistos de crescimento e crise, características das sociedades capitalistas, com suas manifestações e mudanças que refletem significativamente na esfera da economia,

da política e também no âmbito social. E neste cenário é notória a presença do Estado que busca se equilibrar nesse desequilíbrio mundial que se reflete no país, ou seja, toda a sociedade sente os impactos da crise ou do crescimento econômico, que por muitas vezes acarreta em maiores desigualdades sociais, que demandam do Estado, investimentos em políticas públicas.

No aspecto mais econômico da questão, se verificam as falhas do mercado, que não consegue atender a todas as demandas da sociedade, seja por seus sucessivos desequilíbrios de renda ou mais gravemente pela ausência desta, deixando à margem grande parcela da população que fica a mercê da própria sorte, ou ainda, sob a responsabilidade do Estado em ofertar políticas públicas capazes de minimizar os danos ocasionados pelas refrações da questão social.

Nesse contexto, onde o Estado tem a responsabilidade por atender as demandas da sociedade, e junto com ela promover condições de acesso às políticas públicas, destacamos, mais especificamente no conjunto dessas políticas públicas as políticas sociais, através das quais o Estado é requisitado para o enfrentamento da questão social, ou seja, refere-se ao “conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população” (DRAIBE, 1997, p. 14).

A política social na concepção liberal gera a ideia de intervenção coletiva ou estatal no mercado privado para promover o bem-estar individual e social; tem provisão e oferta de serviços sociais; sua técnica social é de caráter compensatório, preventivo ou redistributivo. Para a concepção dialética, as políticas sociais são estratégias governamentais de intervenção nas relações sociais, na manutenção da desigualdade social, estratégias de controle da força de trabalho; regulamentação de direitos sociais passíveis de absorção pelo capitalista (GALPER apud DALLAGO, 2007, p. 2).

Tendo como premissa de que o Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos sociais, responsável pela formulação das políticas públicas como expressão das relações de força, presentes no seu interior e fora dele, Vieira afirma: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de

mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto” (2009, p. 59).

Os direitos sociais são essencialmente históricos e estabelecidos nas relações entre o Estado e a sociedade, estes como “expressão de um patamar de sociabilidade”, estão situados em um campo essencialmente político, pois são resultantes do embate de interesses e ações dos sujeitos sociais, envolvem lutas por espaços e, como “estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais forjam-se em um campo essencialmente contraditório” (IAMAMOTO, 2010, p. 20).

A consolidação dos direitos sociais vem se instituindo através da Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, onde aparecem como “enunciadores da relação entre Estado e sociedade, esta vinculada a um projeto de Estado social, constituindo-se em um novo patamar de compreensão dos enfrentamentos da questão social, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos” (COUTO, 2010, p. 33)

Tais questões refletem efetivamente a forma de governar nos países, em especial, daqueles em desenvolvimento como é o caso do Brasil, podemos perceber que a conquista por direitos sociais se dá em via de mão dupla, é benéfico para o poder “conter” a massa pobre e/ou excluída, bem como para os que vivem na pobreza pela própria necessidade de sobrevivência, pela necessidade de terem sua cidadania, enquanto direito a ter direitos.

A carta magna,

[...] ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual (SPOSATI, 2009, p.13).

Dessa forma, ampliou o leque dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas sociais.



Assim, é preciso considerar a importância das conquistas legais, entretanto devemos considerá-las apenas um passo em direção a sua efetivação, pois sabe-se que essa efetivação parte de um processo histórico com a capacidade de desvendar o momento presente e que todos os envolvidos nesse processo devem e precisam ousar, sem perder de vista a natureza estrutural das situações de pobreza e indigência da maioria da população brasileira.

No rol das políticas sociais, que devem ser garantidas pelo Estado, cabe considerar sobre a atuação da política pública de assistência social, com forte expressão na seguridade social que significou

[...] ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção” (SPOSATI, 2009, p. 14).

Até 1988 a assistência social era entendida enquanto caridade, filantropia, assistencialismo. A partir deste ano, a Constituição Federal reconhece a assistência social como política de garantia de direitos de prevenção e proteção social para: prevenir/reduzir situações de risco pessoal e social, proteger pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas, criar medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social; monitorar as exclusões e os riscos sociais da população.

Portanto, para compreender a assistência social é preciso analisá-la sob dois aspectos: como relação histórica das classes sociais frente à desigualdade social, enquanto tensão permanente entre capital e trabalho e, por meio da condição do Estado como mediador desta questão, que historicamente na gestão da política pública de assistência social defende ideias de igualdade, liberdade individual e práticas que as contrariam a partir das relações de favor, de dependência, determinadas por ações clientelistas, populistas, distanciadas das reais necessidades da população.

Sposati, considera que

[...] o exame da política de assistência social, como de outras políticas sociais, significa tratar de uma mediação estatal na relação de classes em uma sociedade de mercado que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais e ampliação do alcance do dever do Estado com o social. Tem-se à frente a possibilidade de fazer avançar, em alguns aspectos, um processo constituinte ainda inconcluso, mesmo que sua completude seja, muitas vezes, mais desejo do que possibilidade. Trata-se do campo da dívida social brasileira, face às exclusões sociais, onde os serviços de assistência social são importantes, quer para suprir demandas de proteção e reprodução social, quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/equidade de direitos perante a sociedade e o Estado brasileiro e perante a ética sócio-política fundada na dignidade humana. (SPOSATI, 2007, p.440).

Entretanto, a eficiência da assistência social em sua função é comumente referida ao emergencial, ao ato do fazer em tempo curto, ou seja, capaz de amenizar o grau de sofrimento, mas não de alcançar a responsabilidade em responder a um direito de cidadania, produzindo com sua ação resultados mais duradouros.

Nesse aspecto,

[...] avançar no estabelecimento da função pública ‘assistência social’ e instaurá-la no campo do interesse público como de dever do Estado, com responsabilidades por resultados efetivos que resguardecam e fortaleçam o cidadão, é um grande trânsito político-social, técnico-científico e jurídico. Um dos resultados desse trânsito está na conquista de um espaço programático específico, como política pública, cuja função vá além da prontidão socorrista da atenção eventual. Na condição de política pública, ela deve responder, de forma racional e programática, com qualidade e quantidade face às demandas, a determinadas necessidades sociais, tornando-se provedora de seguranças sociais (SPOSATI, 2007, p. 442).

Para isso, é necessário que a gestão pública estabeleça de forma participativa o planejamento como uma ferramenta importante para a operacionalização de uma política pública regulada, monitorada e submetida ao controle social da sociedade, primando pela efetividade, eficácia e eficiência junto à população demandante.

## Conclusão

Considerando a atual conjuntura política, social e econômica em que se insere a política pública de assistência social, é necessário compreender os limites e constrangimentos de ordem estrutural, que comprometem a sua efetividade. Apesar de todos os esforços e avanços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação. Portanto pensar a assistência social enquanto política pública é uma possibilidade recente. Há um legado de concepções, ações e práticas de assistência social que precisam ser capturadas para análise do movimento de construção dessa política pública.

Nos últimos 10 anos (2005-2015), tem sido um grande desafio a implementação do Sistema Único de Assistência Social, no que concerne a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais desde sua implantação em 2005. Percebemos muitas mudanças, mas também muitos desafios são postos cotidianamente para de fato se estabelecer uma política pública de qualidade capaz de atender de forma efetiva aos seus demandatários.

Enquanto pesquisadora da área, verifico que há uma lacuna entre as diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS e sua efetiva execução nos municípios, fato bastante relevante na minha pesquisa de mestrado, que teve como título: A Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos municípios de Acaraú-CE e Marco-CE, quando identifiquei que existem muitas fragilidades na implementação do referido sistema, seja pelo cofinanciamento que é responsabilidade dos três entes federados, mas que muitas vezes o próprio município, território das ações de assistência social, não cumpre o seu papel; pela precariedade nos equipamentos assistenciais, carência de material e insumos de trabalho; pela própria capacidade de gestão por seus gestores diretos, secretários municipais, que muitas vezes, se utilizam da máquina da política pública como troca de favores, bem como a falta de conhecimento e competência para atuarem na área; seja pela precarização dos vínculos de trabalho da maioria esmagadora dos

profissionais que atuam na política pública de assistência social e também nas competências e capacidades específicas que tais atores sociais devem ter na centralidade dos direitos socioassistenciais do cidadão, no processo de gestão e no desenvolvimento das atenções em benefícios e serviços o seu foco de atuação.

Diante das questões postas atualmente pela implementação do Sistema Único de Assistência Social, bem como sua efetivação nesses 10 anos (2005-2015) desde a sua implantação, desperta-nos a curiosidade científica, bem como a necessidade de aprofundamento teórico capaz de levar-nos à construção do objeto para a pesquisa em andamento.

Diante do exposto, vale ressaltar a importância em ampliar os estudos, direcionando-os para o tema em questão, na perspectiva de compreender como a Política Pública de Assistência Social, a partir da implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social, vem sendo executada no Estado do Ceará no espaço temporal de 10 anos, desde sua implantação em 2005 até o ano de 2015.

## Referências

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica de Assistência Social de 1993.

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Assistência Social de 2004.

COHN, Amélia. “As Políticas Sociais no Governo FHC”. **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, São Paulo, vol. 11, nº 2, 1999, p. 183-198.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e Assistência Social Brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DALLAGO, Cleonilda Sabaini Thomazini. Estado e Políticas Sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento a pobreza. **III Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Tema: Questão Social e Desenvolvimento do Século XXI. Universidade Federal do Maranhão. MA, 28 a 30 de agosto de 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: São Paulo em Perspectiva – **Revista da Fundação SEADE**, vol. 11, n. 4, 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Villela, CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 25. ed. São Paulo: Cortez, CELATS, 2010.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal, lógica dialética**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2006.

RICHARDSON, Roberto Jary. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. ver. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social**. Perspectivas na Constituição, Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo, n. 10, p. 435-458, 2007.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social**. Perspectivas na Constituição, Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo, n. 10, p. 435-458, 2009.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A Política Social Brasileira nos Anos 90: A Refilantropização da Questão Social**. s/l. s/d.

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA:** um debate sobre a centralidade na família e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF

**THE SOCIAL ASSISTENCE POLICY AND BASIC SOCIAL PROTECTION NETWORK:** a debate on the centrality of family and Service of Integral Protection and Assistance to Family - SIPAF

**Talila Arrais Amorim – Autora**

Assistente Social no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Graduada em Serviço Social pela UFPI. Atuando principalmente nos seguintes temas: Políticas Públicas, Política de Assistência Social e Família, Saúde Mental e Gestão de Projetos.

**Solange Maria Teixeira – Autora**

Assistente Social. Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pós-doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutora em Políticas Públicas pela UFMA e mestre em Serviço Social pela PUC- SP. Atua nos seguintes temas: Família e Política de Assistência Social, Sistemas de Proteção Social, Envelhecimento e Políticas Sociais para Idosos.

### Resumo

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) tem como um de seus princípios a matricialidade familiar e vem, nos últimos anos, intensificando ações de desenvolvimento social junto às famílias; ações que têm no trabalho social com grupos através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF desenvolvido nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS o seu embasamento e suporte. O presente artigo de cunho bibliográfico se propõe a fazer um debate acerca do acompanhamento familiar realizado através do PAIF frente ao cenário atual brasileiro marcado pela crescente retração do Estado no que se refere às políticas públicas, e de uma Política de Assistência Social de cunho fortemente familista.

### Palavras-chave

Política de Assistência Social. Rede de Proteção Social Básica. Família. PAIF. Trabalho Social. Grupos.

### Abstract

The Social Assistance National Policy (SANP, 2004) has as one of its principles the family matrix in recent years is intensifying social development actions with families; actions that have in social work with groups across the Service of Integral Protection and Assistance to Family- SIPAF developed in the Social Assistance Reference Centers - SARC its foundation and support. This bibliographical article proposes to make a debate about family monitoring conducted through the SIPAF front of the Brazilian current scenario marked by increasing shrinkage of the State with regard to public policies, and a Social Welfare Policy that is strongly family nature.

### Key words

Social Assistance Policy. Social Protection Basic Network. Family. SIPAF. Social Work. Groups.



## Introdução

A Política de Assistência Social é regida por um sistema único de assistência social, descentralizado e com participação popular. É política pública de Seguridade Social e garante direitos socioassistenciais. Essa política é hierarquizada em proteção social básica e especializada (média e alta complexidade) sendo implementada pelos municípios. A proteção social básica é executada por unidades públicas denominadas de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS e outras organizações governamentais e não governamentais.

A experiência da rede de proteção social básica necessita ser construída e implementada de acordo com a realidade de cada território. A mesma tem como objetivo o fortalecimento dos direitos sociais e a prevenção das vulnerabilidades. As referidas experiências são direcionadas a partir de instrumentais técnicos e documentos formulado pelo órgão gestor Federal – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) –, e adaptados no âmbito municipal pelos executores da política, através, especificamente, dos profissionais do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e desenvolve serviços que são específicos dessa unidade pública, como o Serviço de Proteção Integral às Famílias – PAIF que materializa o princípio da matricialidade sócio familiar mediante trabalho social com família.

A centralidade colocada na família não é uma novidade trazida pela Política Nacional de Assistência Social de 2004. A partir da Constituição Federal de 1988 e dos movimentos sociais levantados no mesmo período, demanda-se a necessidade de um fortalecimento e proteção social dessa família, sendo adotado como princípio e diretriz pela Política de Assistência Social brasileira, tendo como objetivos relevantes o desenvolvimento do protagonismo social e do empoderamento da família e de seus membros.

Neste sentido, a centralidade colocada na família, as peculiaridades de se instalar iniciativas que sejam adequadas, no que se refere às vivências e condições sociais e que atendam às expectativas e cumpram os objetivos do serviço, tem

levantado amplas discussões sobre a efetividade do acompanhamento familiar, a partir de grupos com atividades socioeducativas. Isso torna relevante o interesse de se ampliar as discussões em torno dos objetivos, das possibilidades e dos desafios do trabalho social realizado através de grupos dentro das referências metodológicas do PAIF.

No entanto, há o entendimento defendido por diferentes autores de que esta centralidade na família é contraditória, e em nome da proteção social dessas famílias se repassa mais responsabilidades e se exigem antigas funções que não só responsabiliza a família por ações que teriam no Estado seu executor central, como sobrecarrega os indivíduos que compõem a estrutura familiar, fazendo com que as questões sociais e vulnerabilidades se intensifiquem e se tornem mais complexas.

O presente artigo tem como objetivo refletir acerca da Política de Assistência Social frente ao desenvolvimento de ações com famílias, em especial o acompanhamento familiar realizado na proteção social básica, especificamente no CRAS, através do trabalho social com grupos desenvolvidos na perspectiva do PAIF.

É importante ressaltar que presente a pesquisadora desenvolve suas atividades profissionais em um CRAS localizado no município de Piracuruca – PI, no qual existem 18 grupos de acompanhamento familiar e socioeducativos instalados, com configurações diferenciadas, a partir dessas vivências e observações iniciais percebeu-se a necessidade do debate teórico mais aprofundado, na tentativa de contribuir para uma prática profissional mais adequada e possibilitar dissolver as inconsistências e, em alguns momentos, a angústia com os resultados alcançados no ambiente de trabalho.

O trabalho se caracteriza como sendo de cunho bibliográfico e documental, o mesmo se fundamenta na produção acadêmica e técnica existente a cerca das temáticas discutidas, articulando diretamente com o conhecimento de estudiosos na área das categorias principais, com as análises documentais das normativas produzidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).



## A política de assistência social brasileira e a centralidade na família

A família tem se constituído como alvo preferencial das políticas públicas. Para Miotto (2008), a família se transforma e se altera no tempo, se constrói e se reconstrói histórica e cotidianamente por meio das relações entre membros e com o contexto. A autora afirma que: a família tem um papel importante na estruturação da sociedade em seus aspectos sociais, políticos e econômicos e, portanto, não é apenas uma construção privada, mas também pública. Se tornando pública a partir do momento em que ela sofre as influências e determinações das políticas públicas, das legislações sociais e necessita de proteção social pública para superar as situações de vulnerabilidade social.

Todavia, como ressalta Pereira (2010), o Estado Social intervencionista assumiu as funções de reprodução social dos trabalhadores e suas famílias, assumindo o combate às vulnerabilidades e risco que decorrem a vida em sociedade. Mas, com a nova fase capitalista, pós anos 1970, esse intervencionismo entra em crise e passa a ser criticado pelos neoliberais e vem sendo intensificada a “transferência estatal de encargos de natureza social ao núcleo familiar”. Para a autora:

Sob a égide da privatização, laborização e monetarização, outros atores privados, não mercantis, ressurgiram como substitutos do Estado na provisão de bens e serviços essenciais a indivíduos e grupos, reduzindo-se, dessa forma, os gastos sociais públicos. Dentre esses atores, destaca-se a família como fonte primaz de reprodução humana e de solidariedade primárias no seu interior, instituindo-se, com a sua participação, novos arranjos de ajudas altruístas (2010, p.28).

A autora chama a atenção para o fato de que em tempos de políticas de corte neoliberal, a redescoberta da família vem como um importante substituto privado do Estado na provisão de bens e de serviços sociais básicos. O Estado cortaria gastos e repassaria esse cuidado para a família, além das organizações não governamentais e ao mercado.

Nesse cenário, coloca-se a perspectiva neoliberal de responsabilização das famílias e de outro lado, os defensores do Estado de Bem-Estar Social, agora

descentralizado e com participação popular, mais ainda com a primazia na oferta de serviços públicos de proteção às famílias e seus membros. Nessa perspectiva, Miotto (2004) coloca que:

A discussão no âmbito das políticas sociais, a grosso modo, tem-se encaminhado a partir de duas perspectivas distintas. Uma que defende a centralidade da família, apostando na sua capacidade imane de cuidado e proteção. Portanto, uma vê a família como o centro no cuidado e da proteção por excelência. A outra entende que a capacidade de cuidado e a proteção da família está diretamente relacionada ao cuidado e à proteção da família, que lhes são garantidos através das políticas sociais, especialmente das políticas públicas (2004, p. 136).

A redução da atuação do Estado e a diminuição dos gastos públicos “empurram” as funções de reprodução social e proteção social de volta para as famílias, deixando-as sobrecarregadas, em especial as mulheres que culturalmente são as cuidadoras e educadoras. A família agora aparece com novas funções protetivas (cuidados, assistência, proteção, provimento material, acompanhamentos escolares, participar dos serviços a ela destinados, cumprir condicionalidades, dentre outras) e o Estado disponibilizaria apenas os apoios para o cumprimento efetivo dessa proteção, através do trabalho social com famílias.

Campos e Miotto (1998) ao analisarem a posição da família no ambiente dos sistemas de proteção social, utilizam geralmente três categorias analíticas assim classificadas: a família do provedor masculino; o “familismo”; e a família no Estado de Bem-Estar social.

A família do provedor masculino tem como principais relações, à questão trabalhador/provedor, solidariedade familiar, trocas intergeracionais. É difundida a figura do chefe de família, que seria o homem trabalhador; e a da mãe dona de casa, a quem restaria à responsabilidade pelos cuidados dos filhos e da casa. A proteção social é fornecida ao chefe de família, e a esposa e filhos receberiam esta proteção de forma secundária, como dependentes dos homens.

No que se refere ao “familismo”, as unidades familiares assumiriam a responsabilidade principal do bem-estar social, e apenas quando faliam nos cuidados e na proteção é que ocorria a intervenção do Estado. Já a família no Estado de Bem-Estar Social pressupõe transferências de recursos de coberturas universais diretamente para todos os membros da família.

Ao analisarem o sistema de proteção social brasileiro e o lugar que a família ocupa nesse sistema, a partir dos dispositivos legais e operacionais, especificamente na Política de Assistência Social brasileira, as autoras o caracterizam como eminentemente “familista” e o exemplo mais claro dessa influência é a assistência social (CAMPOS; MIOTO, 1998; MIOTO, 2004).

Na sociedade brasileira, a centralidade da família nas políticas públicas, é legitimada pela Constituição Federal de 1988. A Assistência Social Brasileira, como política pública, também tem na Constituição sua primeira forma de organização legitimada, nos artigos 203 e 204, que resumidamente colocam os pressupostos para o funcionamento da assistência social. O artigo 206 aponta a importância da família como base da sociedade e enfatiza a necessidade de proteção por parte do Estado.

A partir da CF 88, outras legislações vão sendo formuladas, visando ao fortalecimento da Assistência Social no Brasil e a legalização da mesma. Pode-se destacar o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, de 1990; a Lei 8.842, de 1994; a Política Nacional do Idoso – PNI; a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993; a Política Nacional de Assistência Social (Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004), que “[...] expressa à materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (BRASIL, 2004, p.11); e o tão esperado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de 2005, possibilitando assim o fortalecimento e a organização efetiva das ações da política, legislações que trazem a família como centralidade na proteção social.

O processo de construção da Política da Assistência Social Brasileira, ainda pode ser caracterizado como um processo em construção, se fazendo necessário se atentar para que as famílias sejam reconhecidas como sujeitos de sua transformação

e atores do seu processo de desenvolvimento sem, contudo, sobrecarregar essa família.

Análises mais recentes, pós PNAS (2004) e SUAS (2005; 2012), como os trabalhos de Teixeira (2013 e 2016) mostram que apesar dos avanços nessa área com essas normativas, a família é incorporada de forma contraditória, de tal modo que não consegue romper com o familismo:

Seu desenho padece de contradições, pois, de um lado, toma a família como central para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, o que lhe reforça a dimensão como sujeito de direitos à proteção social e lhes põem suas demandas como matrizes de organização e oferta de serviços pela rede de proteção social. Por outro lado, reconhece e visa potencializar os papéis dos familiares na prevenção, pois são as suas funções básicas “promover a proteção e a socialização dos seus membros; converter-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; identidade grupal [...]” (TEIXEIRA, 2013, p.211).

Nessa perspectiva o trabalho social com famílias, também reproduz essas contradições, de um lado, vem se constituir dentro da Política de Assistência como suporte teórico e técnico para essas famílias na conquista de direitos e na superação de vulnerabilidades, de outro lado, o objetivo principal desse trabalho é fortalecer as funções protetivas das famílias, ou seja, habilitar, fornecer aquisições para que cuide e socialize melhor sem precisar do Estado. Todavia, como afirma Couto (2006) os profissionais que desenvolvem esse trabalho precisam atuar sob a lógica de que “as vulnerabilidades e os riscos sociais são expressões do sistema capitalista e não atributos dos sujeitos”.

### **Rede de proteção social básica e o acompanhamento familiar realizado através do PAIF**

A proteção social oferecida pela Política de Assistência Social brasileira se divide em proteção social especial e básica. A proteção social básica tem como objetivo “prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (MDS, 2005, p.33). Atua de três formas: protetiva, preventiva e

proativa. Já a proteção social especial, de acordo com as Orientações Técnicas (2011), é de caráter especializado e tem como principal objetivo a reconstrução de vínculos familiares.

Para Teixeira (2016) a assistência social tem um desvio de foco, por que pressupõe que a causa das vulnerabilidades sociais é a fragilidade dos vínculos familiares, quando esses são reflexos de outras vulnerabilidades, tais como as econômicas (precariedade ou nula acesso à renda, ao trabalho), falta de acesso as políticas públicas de proteção às famílias, de gênero, raça, geracional, dentre outras que afetam suas relações e dinâmicas familiares, portanto, não é a falta de amor, de cuidados, de proteção social. Assim, diz Teixeira (2016, pag. 33),

A lógica da proteção social básica – portanto a prevenção – é fundamentada na potencialização das funções de cuidado, de assistência, de socialização e de educação, dentre outras, das famílias vulneráveis, ou seja, é uma lógica que aposta na capacidade e nos recursos existentes no interior da família.

Dentro do contexto da Proteção Social Básica se destacam os serviços desenvolvidos através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Com a instituição da PNAS, em 2004, o PAIF passa a ser organizado visando garantir o fortalecimento da convivência familiar e comunitária; esse serviço consiste em, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009, p. 10):

No trabalho social com famílias, de caráter continuado, com finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria da qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo.

As ações desenvolvidas na proteção social básica são realizadas essencialmente nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. O Centro é uma unidade pública estatal municipal ou regional, é o espaço físico onde acontece a execução e o encaminhamento da proteção social básica, trazendo como um de seus

principais serviços o acompanhamento social de famílias, através do trabalho social com grupos.

Organizados de modos diversificados, os grupos existentes hoje referenciados pelos CRAS seguem duas direções: existem grupos organizados a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109, de 11 de novembro de 2009) e outros de acompanhamento e desenvolvimento familiar, que são instalados a partir de peculiaridades levantadas pelos técnicos e pela própria população.

Os grupos são divididos por faixa etária e atendem crianças de 03 a 06 anos, crianças e adolescentes de 06 a 14 anos, adolescentes de 15 a 17 anos, adultos e idosos; os trabalhos visam à garantia das aquisições: segurança de acolhida, segurança de convívio familiar e comunitário e segurança do desenvolvimento da autonomia. No entanto, dentro dessas aquisições, outras potencialidades sociais se fazem necessárias para o desenvolvimento e a superação de vulnerabilidades; entre essas outras aquisições se pode destacar o protagonismo social e o empoderamento das famílias, que são acompanhadas dentro deste contexto do trabalho e acompanhamento familiar.

Esses serviços de convivência e fortalecimento de vínculos são essenciais para minimizar as funções das famílias, gerando cuidado, socialização e educação na instância de proteção social pública, que se somados aos serviços de creches e escolas ocupam o tempo das crianças e adolescentes, dos jovens e idosos, sendo um suporte efetivo para as famílias e permitindo a inserção dos provedores nas atividades econômicas e outras e conciliarem-as com as responsabilidades familiares. As famílias desses sujeitos devem ser acompanhadas para compreenderem a realidade de vulnerabilidade e os enfrentamentos dados pelo poder público e sociedade.

Todavia, as críticas ao trabalho com famílias realizado no PAIF é que se centram nas funções protetivas, em ensinar as famílias a cuidar dos seus membros, a

cumprir as condicionalidades, a resolver seus conflitos e a realizarem uma socialização menos rebelde e marginalizada, integrando-os pelos vínculos familiares.

Contudo, deveria se dirigir e criar estratégias para que o trabalho social com famílias, apreenda as origens, significados atribuídos e as possibilidades de enfrentamento das situações de vulnerabilidade vivenciadas por toda a família, contribuindo para a sua proteção de forma integral, materializando a matricialidade familiar no âmbito do SUAS (BRASIL, 2009).

Diante do exposto, o trabalho social através dos serviços socioassistenciais de grupos do PAIF ofereça algum suporte a família, com os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, mas concomitante exige dela o cumprimento das funções protetivas e sua autonomia para resolver seus problemas, o que fortalece o familismo.

## **Conclusões**

A Política de Assistência Social brasileira com centralidade na família, e com foco nos vínculos pela potencialização das funções protetivas das famílias, termina ampliando as responsabilizações das famílias. Mas, necessitaria na condição de política pública, abranger as questões sociais existentes nos territórios de acordo com as peculiaridades de cada um deles, tanto no que se refere às condições financeiras e materiais como às relacionadas a questões de vivências sociais. Atualmente o que podemos perceber é uma política massificada, que mesmo pregando a territorialização das ações, não considera as peculiaridades sociais de cada território.

Nesse sentido, o trabalho social com famílias necessita ser diferenciado, de acordo com a dinâmica social existente em cada território, para que os objetivos sejam alcançados.

O PAIF e os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (para os segmentos crianças, jovens e idosos) são importantes na oferta de serviços para as famílias, no entanto diante da complexidade das situações de vulnerabilidades se faz

necessário o trabalho em rede envolvendo toda a rede socioassistencial, bem como a articulação com outras políticas públicas para garantir a integralidade de suas demandas.

O levantamento das questões propostas no presente artigo, faz com que percebamos à necessidade de avaliação dos serviços ofertados pela Política de Assistência Social, em especial, aqueles desenvolvidos pela rede de proteção social básica, rede inicial de atendimento e de extrema importância no desenvolvimento da política, prevenindo situações extremas de vulnerabilidades e garantindo direitos, para um crescente aperfeiçoamento, e possa, também, embasar futuras discussões em torno desse tema.

Podemos concluir que a centralização na família não superou o familismo, com o repasse da responsabilidade das ações do Estado para o interior das famílias, que é sem dúvidas uma lógica “cruel”, que gera sobrecarga familiar e a culpabilização dessas famílias pelas vulnerabilidades dos indivíduos integrantes dessa instituição. O trabalho social na assistência social, ainda é superficial e discriminatório, assim se faz necessário além de uma reflexão, um debate contínuo frente a essas temáticas, e que o debate possa se materializar em ações de empoderamento e protagonismo para essas famílias.

O PAIF e as ações de acompanhamento das famílias através de grupos realizados na rede de proteção social básica, ainda precisam avançar na perspectiva da garantia de direitos, gerar autonomia numa perspectiva de protagonismo e superação da cultura de subalternidade.

## Referências

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

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 2. ed. Brasília: MPAS/SEAS, 2011.



\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Básica de Assistência Social – MDS/SNAS, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – MDS/SNAS, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF**. Volume 1 – MDS/SNAS, 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Conselho Nacional de Assistência Social–CNAS. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. MDS/SNAS, 2009. Reimpresso 2013.

CAMPOS, Marta Silva; MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social**, Brasília, v. 1, p. 165-190, 1998.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito e a assistência social brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

MIOTO, R. C. T. A centralidade da família na Política de Assistência social: contribuições para o debate. **Revista de Políticas públicas/UFMA**, Unidade de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas públicas, v.8, n. 1,p. 133-143, São Luís: EDUFMA, 2004.

MIOTO, Regina Celia Tomaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria, (orgs). **Familismo, direito e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In. SALES, Mione Apolinario; MATOS, Mauricio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TEIXEIRA, Solange Maria. **A família na política de assistência social: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina-PI.** Teresina: EDUFPI, 2013.

TEXEIRA, Solange Maria. **Política de assistência social e temas correlatos.** Campinas: Papel Social, 2016.

**PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL (ProInfo): Uma análise da engenharia institucional e organizacional efetivada nas escolas públicas do município de Teresina-PI**

**PROCESS of DECENTRALIZATION of the NATIONAL PROGRAMME for EDUCATIONAL TECHNOLOGY (ProInfo): an analysis of the institutional and organizational engineering carried out in the public schools of the city of Teresina-PI**

**Renildo Barbosa Estevão**

Mestre e doutorando em Políticas Públicas – Universidade Federal do Piauí

**Resumo**

Este artigo apresenta algumas questões iniciais inerentes ao projeto de pesquisa de Doutorado em Políticas Públicas ainda em desenvolvimento. Preliminarmente se analisou a engenharia institucional e organizacional criada para efetivar a descentralização do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) no município de Teresina. Estes estudos preliminares, contribuíram com alguns questionamentos que nortearão o objeto e objetivos da pesquisa durante o seu desenvolvimento da tese, a saber: em que medida os atributos estruturais e requisitos institucionais influenciam o município de Teresina na decisão de assumir a política do ProInfo e, quais as variáveis determinantes e/ou impeditivas/desfavoráveis à adesão da Política? Isto porque, percebeu-se que a engenharia institucional e organizacional, não garante, como objetiva o programa, o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica, ainda que a União tenha patrocinado a instalação de laboratórios. Para os estudos iniciais, recorreu-se à pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave**

ProInfo. Descentralização. Federalismo. Políticas Públicas. Estratégias indutoras.

**Abstract**

This article presents some initial issues related to the PhD research project in Public Policy still under development. Preliminarily analyzed the institutional and organizational engineering created to carry out the decentralization of the National Educational Technology Program (ProInfo) in the city of Teresina. These preliminary studies, helped with some questions that will guide the object and research objectives during development of the thesis, namely the extent to which structural attributes and institutional requirements influence the city of Teresina in the decision to take the ProInfo policy and, which the determinants and / or hinder / unfavorable to the membership of the policy? This is because, it was noticed that the institutional and organizational engineering, does not guarantee, as an objective the program, the pedagogical use of information and communication technologies at public basic education, although the Union has sponsored the installation of laboratories. For initial studies, it appealed to the bibliographic and documentary research.

**Keywords**

ProInfo. Decentralization. Federalism. Public Policy. Inducing strategies.

## Introdução

Este artigo apresenta os estudos iniciais de um projeto de tese de doutorado em Políticas Públicas que se encontra em desenvolvimento.

A problemática da tese envolve três principais fatores, a saber: a engenharia institucional e organizacional montada para efetivar a descentralização do ProInfo; os atributos estruturais e os requisitos institucionais que influenciam o município de Teresina na decisão de assumir a política do ProInfo; e as variáveis determinantes e/ou impeditivas/desfavoráveis à assunção do ProInfo pelo município de Teresina. Dentre as várias questões pertinentes ao estudo da descentralização do ProInfo, a pesquisa se propõe a responder aos seguintes questionamentos:

- ✓ Qual a engenharia institucional e organizacional descentralizada do ProInfo no município de Teresina-PI e quais as estratégias de indução nela envolvida?
- ✓ Em que medida os atributos estruturais (capacidade fiscal e administrativa) e os requisitos institucionais (engenharia operacional, legado das políticas prévias, determinações constitucionais) influenciam o município de Teresina na decisão de assumir a política do ProInfo
- ✓ Quais as variáveis determinantes e/ou impeditivas/desfavoráveis à assunção do ProInfo pelo município de Teresina?

O objetivo principal deste artigo é, portanto, a análise da engenharia institucional e organizacional montada para efetivar a descentralização do ProInfo no município de Teresina, tendo em vista a descentralização de políticas públicas ocasionadas pelas mudanças na estrutura organizacional do Estado brasileiro.

A Reforma do Estado, nos anos de 1990, obrigou o Estado brasileiro a modificar sua estrutura organizacional, principalmente quanto à gestão e execução das políticas públicas de corte social. Até o início dessa década, o governo federal era o principal responsável pela gestão das políticas públicas; no final do período,

ocorreu a descentralização de muitas das atribuições, ou seja, passaram para a gestão de estados e municípios (ESTEVÃO; PASSOS, 2015).

No Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), instituído pelo Decreto 6.300, de 13 de dezembro de 2007, essa descentralização expressa-se na formação de parcerias entre a União e as secretarias estaduais e municipais de educação. Esta comunhão de esforços procurava promover a inclusão digital, por meio da ampliação do acesso a computadores, da *internet* e de outras tecnologias digitais (ESTEVÃO; PASSOS, 2015).

A experiência de Teresina, para a qual se volta este estudo, também foi objeto de estudo e, como explicam Estevão e Passos (2015), enfatizando ora sua história e contexto de implantação (BARBOSA; BATISTA; SOUSA, 2010), ora as principais ações desenvolvidas, de 1999 até 2009, para inserir as novas tecnologias na prática pedagógica (BEMVINDO; CASTRO; LEITE, s.d) ou, ainda, descrevendo como essas tecnologias se inserem no cotidiano de uma escola pública municipal (SALES, 2013).

Todavia, diferentemente destes, o que se deseja neste artigo é analisar a engenharia institucional e organizacional montada para efetivar a descentralização do ProInfo, verificando se os requisitos à formação desta engenharia viabilizam o cumprimento dos objetivos desse programa nas escolas municipais de Teresina.

É necessário, desde já, frisar que os determinantes de uma processo de descentralização de políticas sociais, os quais segundo Arretche (2011) envolvem: fatores de tipo estrutural, sejam de natureza econômica ou político-administrativa; fatores institucionais; ou fatores ligados à ação política.

Assim, este artigo apresenta os elementos iniciais do projeto de tese que irá analisar o processo de descentralização do ProInfo no município de Teresina a partir da engenharia institucional e organizacional montada para efetivar esta descentralização. Na tese do doutorado, a análise estará centrada nos atributos estruturais, nos requisitos institucionais e nas variáveis determinantes e/ou impeditivas/desfavoráveis à assunção do ProInfo pelo município de Teresina?

As respostas a estas indagações irão contribuir no direcionamento a ser seguido pelo poder público em relação à política pública do ProInfo no município.

Para os estudos iniciais do projeto e, portanto, para este artigo, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental como procedimentos metodológicos. A primeira constou de livros e artigos sobre a descentralização de políticas educacionais e sobre o ProInfo. A segunda abrangeu, notadamente, a legislação que instituiu o Programa.

O texto está organizado em quatro partes: a primeira introduz o tema e o contextualiza apresentando as questões de estudo. Na segunda, expõe-se o desenho institucional e organizacional do ProInfo e delinea-se sua estratégia de descentralização. Na terceira, apresenta-se referenciais teóricos para análise do processo de descentralização do ProInfo. Em seguida, enfoca-se a temática do federalismo e das políticas educacionais brasileiras no contexto da descentralização. Por fim, explana-se as conclusões preliminares do estudo que se pretende realizar.

### **Desenho institucional e organizacional do Proinfo como estratégia de descentralização**

O art. 2º do Decreto 6.300/07 expõe que o ProInfo tem por base o “regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão” (BRASIL, 2007a). Assim,

A União participa através do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); os estados e municípios, por meio de suas respectivas secretarias e da coparticipação, prevista desde as diretrizes do PROINFORM de 1997, das organizações de secretários estaduais – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) – e de secretários municipais – União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) (ESTEVÃO; PASSOS, 2015, p. 202).

A engenharia institucional, portanto, "assenta-se na seguinte regra: a União decide e financia as novas tecnologias; os estados e municípios executam, responsabilizando-se pelos custos de manutenção, inclusive de pessoal e instalações" (ESTEVÃO; PASSOS, 2015, p. 209). Dessa forma, a adesão e assunção de

compromissos é a condição de acesso ao recurso, ou seja, "a União espera que, com a liberação de recursos para a aquisição de equipamentos, estados e municípios adotem as novas tecnologias em suas escolas, dispondo de pessoal e recursos para manutenção" (ESTEVÃO; PASSOS, 2015, p. 209).

Desse modo, estados e municípios não têm aumentado o volume da receita disponível e nem os custos reduzidos, isto porque os recursos repassados destinam-se apenas à aquisição dos equipamentos. Não obstante, os custos são aumentados tanto com a remuneração dos professores multiplicadores, dos técnicos do Núcleo, da segurança do laboratório, do mobiliário, das instalações elétricas (tomadas e aterramento), quanto pela manutenção da infraestrutura dos laboratórios (ESTEVÃO; PASSOS, 2015). Logo, os custos são maiores do que os benefícios.

Acrescenta-se o fato de que nessa engenharia, como explicam Estevão e Passos (2015),

Não há qualquer vínculo entre liberação de recursos e cumprimento das atribuições pactuadas ou mesmo destas com novos aportes de recursos. Assim, o programa segue um ciclo: estados e municípios auferem os benefícios do Programa, reduzem os seus custos no que tange à infraestrutura de informática e implementam-no precariamente. Como não há uma estratégia que os induza a efetivar o que estabelece o Programa, também não há certeza que os objetivos sejam atingidos plenamente (ESTEVÃO; PASSOS, 2015, p. 209).

Indaga-se, inicialmente, se essa engenharia institucional e organizacional favorece a assunção de responsabilidades dos entes federados para com a introdução das novas tecnologias na educação. É o que se examina a seguir, a partir do delineamento do modelo federativo vigente adotado na Constituição Federal de 1988.

### **Federalismo e indução à descentralização na educação brasileira**

A Constituição Federal de 1988 redesenhou o sistema federativo, o qual passou agora a constituir-se, além da União e estados também pelos municípios. "Caso único nos sistemas federais contemporâneos", segundo Almeida e Carneiro

(2003, p. 126). Este novo desenho deu autonomia – política, financeira, administrativa e legislativa –, para os entes e também atribuições comuns e concorrentes.

Isso requeria, segundo Estevão e Passos (2015, p. 206), "descentralização, isto é, que encargos, antes de responsabilidade da União, fossem repassados para os governos subnacionais, o que demandou tanto a fixação de leis e normas", como na explicação de Arretche (2011, p. 57), "estratégias de indução" para que um ente federado se dispusesse a oferecer ou gerenciar determinada política.

Na área educacional, esta estratégia de indução, inicialmente, se deu por meio da Lei nº 9.424/96 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Este Fundo distribui recursos entre cada estado e seus municípios, "segundo uma proporção do número de alunos matriculados por cada um deles, tendo como base de cálculo um valor/aluno/ano sobre a média do custo aluno/ano feita para todos os Estados do Brasil" (MENEZES, 1999, p. 174). Assim, como explicam Estevão e Passos (2015, p. 206), "os recursos, inclusive a complementação da União, ficam condicionados ao número de alunos matriculados, incentivando municípios e estados a exercer as competências definidas constitucionalmente e a ampliar suas matrículas", até mesmo, como constatou Verhine (1999, p. 142), a competir por novos alunos. "Pela primeira vez na história do país", segundo Verhine (1999, p. 142), "ficou economicamente vantajoso matricular novos alunos".

O FUNDEF, em 2006, foi substituído, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007 e Decreto nº 6.253/2007, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Este é um fundo contábil, de âmbito estadual, formado, principalmente, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios e por uma parcela de recursos federais.

O FUNDEB manteve o mecanismo indutório anterior, condicionando os recursos ao número de matrículas. Isto possibilitou a elevação da taxa de escolarização líquida no ensino fundamental de 87,5% em 1994 para 95,3% em 1998 e



95,4% em 1999 (IBGE, 2000), o que, de acordo com Oliveira e Teixeira (2008, p. 4), “foi acompanhado do acirramento do processo de municipalização. Se, em 1997, os municípios atendiam a 41% dos alunos nesse nível de ensino, já em 2002 esse percentual atingia 54%”. Elevação que também ocorreu na taxa de escolarização líquida do ensino médio: em 2006, era 48%, em 2009, dois anos após a regulamentação do Fundo, já era 51,6% e em 2012, 54, 4% (BRASIL, 2013).

Isto mostra o poder das estratégias de indução quando associadas a requisitos ou exigências “postos pela engenharia operacional” da política e normatizados por “regras constitucionais” (ARRETCHE, 2011, p. 57). Isto porque “constituem elementos importantes da decisão local pela assunção de competências de gestão de políticas públicas” (ARRETCHE, 2011, p. 57), pois segundo a autora, constituem estratégias de indução para obter adesão dos governos locais.

Outro mecanismo de indução na educação, diferentemente do FUNDEF ou FUNDEB, é a quota federal do Salário Educação<sup>1</sup> – um terço dos recursos arrecadados. Trata-se de transferências voluntárias onde os recursos são destinados ao desenvolvimento de ações específicas. Nesta, os entes exercem o poder discricionário, onde a União escolhe o que vai ser financiado e os demais entes federativos aceitam ou não o que é oferecido.

### **Referencial teórico para análise do processo de descentralização do ProInfo**

A pesquisa centra-se na análise do processo de descentralização do ProInfo, pois se deseja verificar o processo de construção dessa política pública, como e porquê esta política entrou na agenda pública municipal.

---

<sup>1</sup> O salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública, prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nºs 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007 (BRASIL, 2014).

A Análise de Política, segundo Serafim e Dias (2012, 121), “constitui um conjunto de elementos que possibilita um rico olhar explicativo normativo sobre o processo de elaboração de políticas públicas”.

Segundo os autores, ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, a Análise de Política, busca entender o porquê e para quem aquela política foi elaborada, e não só olhar o conteúdo da política pública em si. Por isso a Análise de Política tem uma central preocupação com o processo de construção da política pública, em especial no que se refere à definição da agenda, o que em última instância, pode determinar as características gerais da política.

Para Dye (1984), citado por Serafim e Dias (2012, p. 127), a Análise de Política seria “um conjunto de estudos que teriam como principal preocupação entender o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz”. Contudo, Serafim e Dias (2012, p. 127), frisam que talvez a principal contribuição dos estudos no âmbito do campo da Análise de Política seja ainda uma outra: “a compreensão de ‘como os governos fazem’ ou, em outras palavras, como se desdobram os processos políticos que conformam as políticas públicas e, por extensão, o próprio Estado”.

Uma extensa bibliografia (JONES, 1970; MENY; THOENIG, 1992; DYE, 1984; FREY, 2000), compartilhada por Serafim e Dias (2012), divide o ciclo da política em cinco momentos sucessivos, interligados e dinâmicos: 1. identificação de problemas; 2. conformação da agenda; 3. formulação; 4. implementação e; 5. avaliação da política.

Assim, a pesquisa a ser desenvolvida no doutorado se centrará nos três primeiros momentos, pois estes, na afirmação de Serafim e Dias (2012), configuram a racionalidade de uma política pública. Assim, resumidamente, os autores caracterizam estes três momentos da seguinte forma: (1) O primeiro momento do processo de elaboração da política se refere à identificação de um problema pelos atores que o reconhecem e sua incorporação na agenda; (2) A conformação da agenda refletirá a priorização de problemas e assuntos a serem trabalhados num

governo e que, possivelmente, virará uma política pública, onde atores como o legislativo, o governo, a administração pública, grupos de interesses, partidos políticos e o público em geral, poder intervir neste processo; (3) Na fase da formulação os fazedores da política materializam as fases anteriores através da elaboração da política pública.

A análise do processo de descentralização do ProInfo, portanto, tomará, principalmente, as revisões de Serafim e Dias (2012) e os estudos de Dye (1984) sobre Análise de Política, o modelo de análise de processo de descentralização de Arretche (2011), as contribuições de Pereira (1997, p. 13) sobre a descentralização e reforma do Estado, bem como da legislação pertinente ao tema.

É com base nestes direcionamentos teóricos que se examinará a problemática proposta na tese de doutorado. Logo, será uma análise de políticas públicas tomando como base empírica a descentralização do ProInfo no município de Teresina.

Acredita-se que dessa forma será possível, analisar a engenharia institucional e organizacional montada para efetivar a descentralização do ProInfo, o peso dos atributos estruturais e dos requisitos institucionais que influenciam o município de Teresina na decisão de assumir a política do ProInfo, bem como as variáveis determinantes e/ou impeditivas/desfavoráveis à assunção do ProInfo pelo município de Teresina.

### **Considerações Finais**

No federalismo brasileiro, os entes federativos são autônomos e, em regra, a descentralização de certas políticas depende de incentivos.

Na educação, os incentivos, oferecidos pelo FUNDEF e depois pelo FUNDEB, tiveram como resultado a ampliação do número de matrículas nos ensinos fundamental e médio. Isto porque, o número de alunos matriculados passou a ser requisito para o recebimento das receitas destinadas aos estados e municípios, bem como àqueles referentes à complementação da União. Assim, este modelo

incentivou os entes a ampliarem suas matrículas e, desse modo, cumprir as responsabilidades definidas na Constituição.

O modelo do ProInfo, por sua vez, se assenta numa divisão do trabalho. A União é responsável por financiar, coordenar a implantação dos ambientes tecnológicos, bem como acompanhar e avaliar o Programa. Por outro lado, os demais entes federativos devem administrar, executar e manter as ações, conforme determina o Decreto 6.300/07. Não há, portanto, diferentemente do FUNDEF ou FUNDEB, uma condição para receber os recursos do Programa, sendo a adesão, o único requisito. Ou seja, não há uma estratégia de indução rígida que obrigue os entes a introduzirem as novas tecnologias nas escolas.

Assim a estratégia desenhada apenas favoreceu a montagem da infraestrutura dos laboratórios nas escolas, visto que, apesar de estados e municípios estarem constitucionalmente obrigados a aplicar recursos na educação básica, não significa que contemplem, necessariamente, nas ações de introdução das tecnologias de informação e comunicação no ensino. Esta é uma opção que depende da discricionariedade do gestor ou de uma estratégia de indução que possibilite o aumento dos ganhos e redução de custos. A ausência desta estratégia no ProInfo representa um fator desfavorável para que os entes cumpram as atribuições pactuadas quando da adesão deste Programa.

Foi possível perceber, conforme os estudos iniciais realizados, que a engenharia institucional e organizacional, não garante, conforme os objetivos do Programa, o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica, ainda que a União tenha patrocinado a instalação de laboratórios. Isto se deve, em parte, à falta de imposição constitucional nesse sentido e da falta de um mecanismo indutor que potencialize os ganhos e minimizasse os custos.

Assim, a grande contribuição deste artigo, diante dos estudos preliminares, é sua contribuição com alguns questionamentos que nortearão o objeto e objetivos da pesquisa durante o seu desenvolvimento da tese de Doutorado, a saber: em que

medida os atributos estruturais e requisitos institucionais influenciam o município de Teresina na decisão de assumir a política do ProInfo e, quais as variáveis determinantes e/ou impeditivas/desfavoráveis à assunção desta Política.

## Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública** [online], Campinas, v. 9. 2003,

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. – Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000, 3 ed., 2011.

BARBOSA, Gonçalo Nunes; BATISTA, Kleber Ribeiro; SOUSA, José Augusto de. Núcleo de Tecnologia Educacional do Município de Teresina – NTHE: histórias e contextos. In: BEMVINDO, Maria Calixto de Lima; CASTRO, Luciene Sobrinha de; LEITE, Maria Francimeire Silva. (Orgs). **Um fio de história: a tecnologia nas escolas municipais de Teresina**. Teresina: EDUFPI, 2010, p. 9-17.

BEMVINDO, Maria Calixto de Lima; CASTRO, Luciene Sobrinha de; LEITE, Maria Francimeire Silva. **Inserção das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na Prática Pedagógica de Escolas Públicas de Ensino Fundamental da Cidade de Teresina- PI: o desafio do Núcleo de Tecnologia Educacional de Teresina**. Disponível em: < <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/materiais/0000015075.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto n. 6.300, de 12 de dezembro de 2007a. Dispõe sobre o Programa Nacional de Tecnologia Educacional – Proinfo. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**. Brasília, DF, 13 dez. 2007. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6300.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de gestão do FNDE** exercício de 2012. Brasília: FNDE, 2013.

ESTEVÃO, Renildo Barbosa; PASSOS, Guiomar Oliveira. **Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) no contexto da descentralização da Política Educacional Brasileira**. HOLOS, [S.l.], v. 1, p. 199-213, fev. 2015. ISSN 1807-1600. Disponível em:

<<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/2645>>. Acesso em: 20 de jan. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Taxa líquida de escolarização por níveis de ensino. **Censo Demográfico**, 2000. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SEE17>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

MENEZES, Jaci Maria Ferraz de. Descentralização, municipalização: democratização? A tensão entre centralização e descentralização da Educação na Bahia. **Revista da FAEEB**, Salvador, v. 12, p. 153-182, jul./dez. 1999.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; [TEIXEIRA, Beatriz de Basto](#). As políticas de financiamento da educação na última década: do FUNDEF ao FUNDEB. In: IV Simpósio Internacional **O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente**, 2008, Uberlândia. Anais do IV Simpósio Internacional O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente. Uberlândia: UFU, 2008, p. 1-14.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília-DF, MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, Vol. 1.

SALES, Elizabete Rodrigues. **Tecnologias digitais**: o seu lugar nas práticas pedagógicas em uma escola pública municipal do Piauí. 2013. 124 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo – RS, 2013.

SERAFIM: Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de Política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, vol.3, n. 1, jan/jun-2012.

VERHINE, R. E. O FUNDEF: suas implicações para a descentralização do ensino e o financiamento da educação no Brasil. **Revista da FAEEB**, Salvador, v. 12, p. 131-151, jul./dez. 1999.

**A COMUNIDADE N.ª SENHORA DE NAZARÉ E A LUTA PELO DIREITO AO USO DA TERRA:** um apontamento sobre uma particularidade do lado ocidental do Marajó como reflexos da questão agrária na Amazônia e da ausência de políticas públicas

**THE COMMUNITY Nª SENHORA DE NAZARÉ AND THE FIGHT FOR THE RIGHT TO LAND USE:** a note on a peculiarity of Western Brazil as reflections of the agrarian question in the Amazon and the absence of public policies

**Ana Maria Smith Santos**

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará (2001) e mestrado em Educação História Política Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2005). Ingressou como professora titular da Faculdade de Serviço Social do campus Marajó-Breves/UFPA em agosto de 2009. Está cursando o doutorado em antropologia pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA) da UFPA.

### Resumo

O presente artigo discute o processo de ocupação e formação da comunidade N. Sra. de Nazaré, localizada no meio rural de Breves-PA, mesoregião do Marajó. A pesquisa de campo revelou uma comunidade formada pela imigração de pessoas oriundas de diversos municípios do Marajó e do interior de Breves. As famílias cresceram instalando-se nos terrenos dos moradores mais antigos, quando se mobilizam para garantirem o direito de estar em um lugar onde pudessem plantar e suprir suas necessidades. Uma particularidade dessa comunidade é a origem ribeirinha de seus precursores, cujas práticas eram extrativistas, daí a exigência de construir novos papéis sociais, constituir saberes agroextrativistas e redefinir identidades, visto a relativa proximidade com o espaço urbano. Porém, quando se levanta as ações que as gestões municipais, estaduais e federais deveriam ali desempenhar constata-se que pouco foi efetivado para os produtores rurais quanto ao acesso às diversas políticas públicas e fomento à produção agrícola.

### Palavras-chave

Direito de plantar. Políticas públicas. Desenvolvimento na Amazônia. Questão agrária.

### Abstract

This article discusses the settlement and formation process of community N. Sra. de Nazaré, located within the Breves-PA rural area, Marajó mesoregion. The article highlights the community's relationship to the land in connection to its struggle for the right to grow crop. Field research revealed that the community formed by the immigration of people from the cities of Marajó and the interior areas of Breves. Families grew and settled in the lands belonging to the oldest residents, which shows that the mobilizations were made to ensure their right to be in a place where they could grow crop and have their needs met. A special characteristic of this community is the riparian origin of its precursors, in which extractive practices were predominant, hence the need to build new social roles, develop agroextractivist knowledge and redefine their identities, given the relative proximity to an urban region. However, when analyzing the actions that local, state and federal administrations should play there, it was found that little was accomplished in terms of access to public policies, and encouragement of agricultural production.

### Keywords

Right to grow crop. Public policy. Development in the Amazon. Agrarian Question.

## Introdução

Este artigo é resultado da pesquisa empírica realizada na Comunidade N. Senhora de Nazaré, localizada na PA 159, no meio rural de Breves. Para efeitos deste texto centrei esforços em analisar a relação que a comunidade possui com a terra, no que tange a busca que muitos moradores do meio rural travam pelo direito de plantar, ao mesmo, tempo aponto o papel das políticas públicas<sup>2</sup> nesse processo. Para isso, trago referências do Serviço Social, Antropologia, História e Sociologia a fim de analisar a realidade em tese.

No decorrer do processo de escrita do artigo havia uma inquietação muito grande quanto ao fator de identificação dos sujeitos que havia procurado investigar. A minha preocupação era de saber se poderia identificá-los como povos e comunidades tradicionais.<sup>3</sup>

Além disso, a questão agrária aqui debatida busca como referência Sauer (2013) com a compreensão de que a luta e os embates sociais pela terra travados por movimentos sociais organizados como o MST e também por povos e comunidades tradicionais só vem a denunciar que tais disputas ainda persistem no Brasil, ou seja, “Mais do que simples resistência ao progresso – ou ao desenvolvimento das forças capitalistas no campo –, essas disputas são expressões ou lutas sociais e políticas por um lugar e pelo direito de ser e existir” (SAUER, 2013, p. 168)

Para essa investigação organizei as entrevistas em dois momentos: o primeiro procurei conhecer a comunidade e os sujeitos entrevistados no mês de março de 2015

---

<sup>2</sup> A pesquisa foi desenvolvida na ocasião da disciplina de doutorado “Povos e comunidades tradicionais: perspectivas de análise e debates”.

<sup>3</sup> Para responder a esse questionamento, indaguei sobre a criação da comunidade, a relação que as famílias teciam umas com as outras, o uso da terra e sobre sua descendência. Ademais, a questão fundamental e decisiva para conhecê-los foi perguntar como eles viviam e como se deu o processo de ocupação de seu território.



e o segundo momento de entrevistas foi realizado na Feira dos Produtores Rurais na cidade de Breves em abril do mesmo ano. Na ocasião, dois entrevistados se auto identificaram como produtores rurais, juntando isso com a sua origem, que é ribeirinha, posso concluir que estes possuem traços de comunidades tradicionais, pois, nesse caso, não há o fator de identificação étnica, porém há o vínculo com a terra e todo um esforço coletivo para se estabelecer na localidade, que nos dizeres de Little (2002, p. 3) “Defino a territorialidade como um esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu território”.

### **Notas sobre os planejamentos para o desenvolvimento na Amazônia e a relação com as políticas públicas**

Os planejamentos das gestões centram suas análises e ações em números considerados oficiais, geralmente divulgados nos seus sites. Hoje é possível ver, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Social recomendando aos municípios a melhor forma de elaborar um diagnóstico de gestão<sup>4</sup>, são utilizados também números considerados oficiais para externarem parâmetros de desenvolvimento. As gestões de políticas públicas usam, portanto, os indicadores sociais para mostrarem um possível avanço ou retrocesso nas suas metas. Tais indicadores também evidenciam o estado atual dos municípios e estados quanto ao cumprimento dos objetivos contidos em seus planejamentos.

A Amazônia foi palco de inúmeros planejamentos para seu desenvolvimento, que segundo Piraux (et. al, 2013) a consideravam como um vazio sem qualquer sinal de povoamento. Por isso inúmeras foram as medidas implementadas para suprir tal necessidade, como: “i) a implantação de uma rede de integração espacial composta

---

<sup>4</sup> Ver site do Ministério do Desenvolvimento Social no link:  
<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/dadosSv/Boletim-diag-mun.pdf>>

por eixos rodoviários, hidrovias e complexos hidroelétricos; ii) a concessão de créditos por meio de incentivos fiscais e outros mecanismos, como forma de estimular a agropecuária e a mineração” (p. 102). Além disso, para o autor, incluiu-se no planejamento, uma indução para a imigração por meio da implantação de diversos projetos, assim denominados por ele como “Projetos Integrados de Colonização”.

A ocupação territorial da Amazônia inaugurou a modernização conservadora cercada de modelos os quais privilegiavam as grandes empresas e projetos de exploração das riquezas naturais, por outro lado, é raro perceber um arranjo na região voltado para atender os interesses daqueles que ocupam suas terras de maneira tradicional.

Observando essas considerações sobre as planificações de desenvolvimento para a Amazônia e o considerável, mas ainda irrisório, avanço na participação dos movimentos sociais nas planificações, é importante lembrar que quando se trata do planejamento e execução de políticas públicas para os povos e comunidades tradicionais, e no caso específico da Comunidade N. Senhora de Nazaré, onde foi realizada a pesquisa em tese, uma comunidade criada a partir de famílias ribeirinhas, as quais também são consideradas como comunidades tradicionais, há muito ainda que se avançar quanto ao atendimento de suas necessidades. Vejamos o porquê nos itens a seguir.

Em se tratando de planejamentos oficiais e seus rebatimentos junto às comunidades tradicionais, foi possível ver a perspectiva de integrantes desses povos, por exemplo, no trabalho desenvolvido pelo *Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia*, quando da realização de oficinas para a elaboração do Boletim Informativo nº 7 “Território de povos e comunidades tradicionais no arquipélago de Marajó” o representante da Associação de Quilombos expôs a seguinte crítica a respeito do que o mesmo entendia a respeito de gestão: “Então Justa <sup>5</sup>[...] é que

---

<sup>5</sup> Representante da Associação de Remanescentes de Quilombos Comunitários Extrativistas do Rio Mutuacá e Afluentes – ARQUIRMA

parece que a Reserva é questão de gestão, é atuante, não? [...]. É comum acontecer de forma que as pessoas determinam tal situação, mas, enfim, eles não informam e também não procuram saber lá com o indivíduo, [...] qual é a necessidade?” (Trecho extraído do relato do Sr. Raimundo Elinaldo de Jesus Ribeiro da ARQUIRMA).

Seu Raimundo nos remete a importância de que em qualquer planejamento é necessária escuta dos que são mais atingidos pelo mesmo, nesse caso a implantação da Resex (Reserva Extrativista) em sua localidade trouxe inúmeras restrições quanto as suas práticas cotidianas atingindo a sobrevivência quando criam empecilhos e regras de produção e de pesca, dentre outras atividades.

Teixeira (2002) elenca os diversos elementos que compõem e definem as políticas públicas, dentre eles estão os considerados de âmbito do planejamento e os da execução das mesmas, porém enfatiza que no processo de execução, nem sempre ocorre a efetivação daquilo que se planejou ou que está preconizado como direito adquirido pela sociedade através de um longo processo de reivindicação, caracterizando-se como atos de omissão dos gestores.

Ainda reflete o autor a respeito das políticas públicas: “traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais”. (TEIXEIRA, 2002, p. 2). Quanto aos sujeitos para os quais devem ser destinadas tais políticas na conjuntura atual o que lhes resta é a margem de todo o processo de decisão a respeito de seus direitos, bem como, muitas vezes são sequer consultados sobre suas necessidades.

### **O desenvolvimento destinado à cidade de breves - Marajó e a relação com o contexto nacional**

O modelo de ocupação da Amazônia brasileira, na década de 80, apresentava um quadro ainda marcado por um processo de ocupação estimulado pelo governo

---

federal como foi evidenciado no item anterior. Nesse período os pequenos agricultores perderam espaço com a grande concentração de terras, além disso, ocorreram incentivos através dos créditos e as isenções fiscais dados aos pecuaristas, industriais e madeireiros que puderam se estabelecer promovendo a alteração da realidade econômica, social e ambiental da região. No caso de Breves, tais interferências permitiram o processo de exploração da madeira e junto com ela a expropriação e exploração dos trabalhadores no município.

Já na década de 1990, “as políticas públicas para o desenvolvimento da Amazônia passaram a incentivar também a agricultura familiar por meio do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)” (PIMENTEL, 2011). Criado em 1995 o PRONAF tinha o objetivo de “promover o desenvolvimento rural elevando a capacidade produtiva e a qualidade de vida dos agricultores pela geração de emprego e melhoria da renda”, porém ao analisar os dados disponíveis pelo programa a autora assim afirma, há uma “contradição na distribuição do crédito deferido pelo PRONAF”, pois os menos favorecidos pelo programa foram o seu verdadeiro público alvo, ou seja, as famílias compostas por agricultores cuja faixa de renda anual era inferior R\$ 2.000,00 e os assentados, “cujo percentual de distribuição foi reduzido em cerca de 38%” (p. 94).

Esse quadro, é um dos exemplos das políticas implementadas na região, determinada a proporcionar uma maior concentração de renda aos mais favorecidos em detrimento de uma grande maioria agravando-se cada vez mais as contradições, dicotomias e conflitos. Tudo isso é benéfico para os grandes empresários, pois assim pode ser assegurada, a baixo custo, a mão de obra e a matéria prima necessárias para a perpetuação da sua exploração.

Já a economia na Amazônia marajoara, de acordo com Cruz & Barbosa constitui-se “no século XVIII, dependia da exploração de vários produtos naturais, principalmente da coleta da borracha, da castanha do Pará, do timbó, da madeira e da pesca. A agricultura era desenvolvida como atividade exclusiva para o consumo da população local”. (p. 6) Para os autores, a localização da população na ilha foi

determinada pelas atividades extrativistas o que influenciou uma distribuição da maioria da população em povoados pequenos situados geralmente nos rios e igarapés, já a exploração pecuária é do século XVII e concentrou-se na região dos campos. Assim, os latifúndios que lá surgiram foram dados por herança, aos hipotéticos proprietários atuais.

Toda essa movimentação econômica proporcionou uma conformação no espaço e nas relações de trabalho na região, na qual é assinalada por grandes conflitos. Já na cidade de Breves sua história é marcada por longos processos exploratórios de suas riquezas naturais, a exemplo da exploração madeireira que se deu a partir da década de 1960. Segundo Veríssimo & Lentini (2002, p. 74), o que é denominado de “zona do estuário e baixo Amazonas” foi responsável “por 12% da produção de madeira em tora do Pará”, onde está inserido o município de Breves. Tal região é amplamente coberta por florestas de várzea, na qual: “A exploração seletiva vem ocorrendo desde o século XVII (Rankin 1985), mas foi somente a partir da década de 1960 que a produção madeireira dessa região passou a ser significativa”. (VERÍSSIMO & LENTINI, 2002, p. 23).

Já o fim da exploração madeireira, em larga escala, ocorreu em meados de 2009, causando uma quebra na economia local e desemprego em larga escala, sendo que boa parte dos trabalhadores não recebeu seus direitos trabalhistas. Traçado esse contexto é possível identificar que o processo de desenvolvimento do Marajó, em especial de Breves, não está longe do que comumente foi destinado para a região amazônica, pois esteve permeado por políticas consoantes aos interesses do capital externo e interno. Junto aos interesses do capital vem as suas marcas e expressões na sociedade, que no caso do Marajó associa-se à fome, ao desemprego, à droga, ao abuso e a exploração sexual.

Além disso há o agravante da não preocupação em atender os direitos étnicos e dos povos e comunidades tradicionais, sujeitos os quais geralmente vivem no meio rural. Isso pode ser analisado pelo que tem como planejamento e o que efetivamente se realiza a respeito, pois no cenário de desenvolvimento para a Amazônia existem

também os conflitos e tensões em torno da posse e titulação de terras vivenciados pelos povos e comunidades tradicionais na região<sup>6</sup>.

### **A Comunidade N. Sra. de Nazaré de Breves-PA:** traços de ocupação tradicional da terra e a luta por um lugar para plantar

Ao procurar tal comunidade para a investigação, certifiquei-me da possibilidade de conversar inicialmente com o líder comunitário. A única pista que tinha era seu nome e a localização aproximada da comunidade. Ao chegar na residência do mesmo, este me repassou os nomes dos moradores mais antigos da localidade, destes consegui entrevistar 3 e mais o líder comunitário que serão aqui identificados com codinomes para preservar suas identidades, são estes: O Sr. Feliz, o Sr. Rocha, a Sr.<sup>a</sup> Esmeralda e a Sr.<sup>a</sup> Jade<sup>7</sup>. Também tive um segundo encontro, como já foi dito, já na Feira dos Produtores Rurais na cidade de Breves, no qual voltei a entrevistar a Sr.<sup>a</sup> Esmeralda e o Sr. Rocha, outros elementos foram identificados nesse segundo encontro.

Em campo pude perceber nas narrativas dos sujeitos entrevistados a sua origem. Os mais antigos podem ser identificados como constituintes dos povos e comunidades tradicionais por terem sido ribeirinhos. Assim, na busca por um espaço para residirem tiveram que mudar suas práticas sociais, principalmente, porque agora mudaram suas atividades ligadas à pesca e ao extrativismo, para o agro extrativismo através da criação e cultivo, cuja plantação de alimentos destina-se ao consumo e ao mercado.

---

<sup>6</sup> Para saber mais cf.: FARIAS JUNIOR, Emmanuel de Almeida Farias. 2009. Terras indígenas nas cidades. Lei municipal de Desapropriação N. 302. Aldeia Beija Flor, Rio Preto da Eva. Manaus, UEA Edições. (p. 18-47)

<sup>7</sup> Optei por colocar nome fictício dos entrevistados como forma de respeitar suas identidades.

Todos relataram que para conseguirem se estabelecer na comunidade foi fruto de muita luta. Assim, a comunidade Nossa Senhora de Nazaré localizada à aproximadamente 15 Km da cidade de Breves, foi constituída há mais de 30 anos, a partir do esforço e determinação de pessoas oriundas dos mais diversos municípios da região, ou mesmo, de outras localidades de Breves. Em entrevista, alguns afirmaram que vieram do Mapuá (localidade de Breves), outros de cidades marajoaras, como Afuá.

E ainda relataram que no início da constituição da comunidade era composta por mata virgem. A iniciativa pela conquista da terra foi através de ocupação e posterior negociação com o governo municipal. Das famílias que se estabeleceram inicialmente, os homens foram recrutados pelo morador que se destacava nas negociações com a prefeitura, conforme socializou o Sr. Rocha. Esse grupo, em troca da terra, teve que trabalhar por empreita a fim de derrubarem a mata bruta para iniciar o trabalho de demarcação da terra, fato ocorrido na década de 80.

Estes se estabeleceram nas terras e constituíram famílias, porém com relação à titulação e posse de terra, o Sr.º Feliz, outro entrevistado, esclareceu que apenas 30% dos que residem na localidade possuem o título. A maioria, portanto, tem o documento da DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF)<sup>8</sup>, “quando ele não tem o documento da terra, eles fazem um cadastro da terra e pagam imposto, através do cadastro no sindicato que é enviado para a receita federal, através desse imposto territorial é que conseguem a DAP”. E reitera, qualquer benefício que o trabalhador rural vai solicitar é necessário ter esses dois documentos, a exemplo da aposentadoria, da Bolsa Verde e se for procurar um projeto no banco, ou empréstimos.

Aqui há uma contradição de viabilização para o acesso a essas políticas públicas, porque torna obrigatória o cadastro do produtor rural. Nesse caso, a

---

<sup>8</sup> Segundo o site da Federação dos Trabalhadores de Agricultura do Paraná, a DAP, é um documento que os agricultores familiares devem possuir para acessarem as diversas políticas públicas, é pois considerado um instrumento de identificação dos mesmos.

documentação necessária já contribui para a segregação, devido condicionar a possibilidade de adquirir a DAP por meio de inúmeros documentos como: “Identidade(RG) e CPF do agricultor(a) familiar e cônjuge; Certidão de casamento (para os casados); Comprovante de residência (conta de energia)<sup>9</sup>,” dentre outros documentos. Diante das exigências burocráticas o direito desses trabalhadores, isto é, dos sujeitos da comunidade N.ª Sr.ª de Nazaré ficam cada vez mais distantes do que seria fundamental para os mesmos.

Com relação ao uso da terra para plantio, todos referiram-se à necessidade da mesma para sobrevivência da família e de que este é a ocupação que aprenderam com os pais e estão perpetuando a tradição de lidar com a natureza. Selecionei duas entrevistas a fim de enfatizar tal perspectiva. Assim, o Sr.º Feliz relata: “O povo vive mais de plantio de mandioca, açaí, cupuaçu, planta banana, pupunha, milho, macaxeira. [...] Também cria galinha. [...] “Tudo que é produzido aqui que é comercializado além do consumo local é para lá. [Cidade de Breves]” (Trecho extraído da entrevista com o Sr.º Feliz). Seu relato mostra a dimensão da importância da terra para fins de produção destinada ao comércio com a cidade e para o consumo próprio. Fica claro que na localidade em tese a relação com a natureza dá-se de forma resignificada, pois boa parte dos entrevistados eram ribeirinhos e o que predominava eram práticas extrativistas.

O Sr. Rocha esclarece, com relação à tradição do plantio, que se deu de forma diferenciada de acordo com a localidade em que residia, pois sempre morou em Breves, porém no meio rural, às margens dos rios conhecidos como Rio Preto, Carutá, Canajuba, dentre outros, agora reside em terra firme.

Fato constatado também nos outros entrevistados, por isso considero uma resignificação de práticas ao se firmarem na localidade. Toda esperança de melhorias para suas vidas foi depositada neste lugar, que para muitos, foi o refúgio,

---

<sup>9</sup> Extraído do site: <http://www.fetaep.org.br>



tendo em vista que nos locais de sua origem não haviam as condições adequadas para tal atividade, isso se dava muito pela localização geográfica, condições do solo e, até mesmo, por conflitos e disputas por terras.

Quanto à política pública de saúde, todos foram unânimes em considerar a precariedade do atendimento, pois ocorreu o fechamento do único posto instalado nas proximidades da comunidade, que era o da APROCOTANE (Associação dos Produtores da Colônia Tancredo Neves): “Agora na área da saúde ainda está um pouco precário, mas tem uma enfermeira, mas só que coitada, ela vem, mas não tem o remédio. [...] Os casos mais graves vão tudo para Breves. Vacina é difícil ter aqui.” (Trecho da entrevista com a Sr.<sup>a</sup> Jade).<sup>10</sup>

Queixaram-se, ainda, que pouco está sendo feito pelos produtores rurais, só conseguiram até agora o espaço para venderem seus alimentos, localizado na cidade, porém o único transporte oferecido é na caçamba de lixo, que é usada nos dias de quarta e sábado para levarem os produtores até lá. Na entrevista realizada com a Sr.<sup>a</sup> Esmeralda foi revelado esse descontentamento devido a precariedade de tal transporte, pois não é o suficiente para atender a demanda. Nisto, muitos precisam pagar transportes alternativos e quando vão para a cidade na caçamba, há dias que está tão suja a ponto de estragar muita produção, outro fator responsável por estragar o que tem para vender, são os dias de chuva.

Já a Sr.<sup>a</sup> Esmeralda referiu-se ao transporte com mais qualidade, pois considera um desrespeito terem que andar numa caçamba com mau odor. Mencionou que no dia 1º de maio os produtores rurais fizeram uma manifestação, com o apoio do Sindicato do Trabalhadores Rurais, para pedir melhorias para a locomoção dos mesmos até a cidade. Lembrou também da necessidade de uma horta comunitária, finalizando com a seguinte frase: “comunidade é o povo junto”.

---

<sup>10</sup> Parte desse relato foi respondido pela filha da entrevistada que a pedido da mãe pediu para ajudá-la a responder.

**Conclusão:** Comunidade N.<sup>a</sup> Sr.<sup>a</sup> de Nazaré, nas bordas das políticas públicas

O presente texto procurou refletir sobre o processo de planejamento e execução das políticas públicas e a comum prática dos gestores em não dialogar com os saberes dos sujeitos do meio rural a fim de inserirem suas necessidades, dentre eles os povos e comunidades tradicionais e, no caso específico, dos integrantes da comunidade N.<sup>a</sup> S.<sup>a</sup> de Nazaré, meio rural de Breves. Também procurou ver quais as práticas agenciadas pelos sujeitos da comunidade para suplantar possíveis dificuldades enfrentadas pelo relativo distanciamento quanto ao atendimento de suas necessidades.

Observando a realidade em tese e, ao escutar as narrativas dos sujeitos, é possível entender que as ações governamentais, através de suas políticas públicas, não contemplam suas expectativas quando se fala em reconhecer o direito daqueles que vivem e usufruem da terra de forma a manter e preservar o espaço em prol da sobrevivência.

Existe uma planificação a nível nacional que prevê as ações destinadas aos sujeitos do meio rural, todavia não há a efetivação de seus direitos, sejam os direitos étnicos e os relacionados ao atendimento e/ou garantia de políticas públicas em prol de suas reais necessidades ante a realidade diferenciada imposta aos mesmos, restando a esses sujeitos ficarem nas bordas de todo o processo de planejamento e execução. Importa saber que já há um desrespeito para com os mesmos quando as gestões, nas suas diversas instâncias, não se prestam a escutá-los. Esta ação seria fundamental para a possível garantia da necessidade. Ademais, não há um reconhecimento de sua especificidade, qual seja a de residirem em um local distante da cidade no qual só aí requer uma sensibilidade para a sua condição.

É possível ver nas narrativas dos sujeitos o processo de luta pelo direito de plantar e de terem um local que proporcionasse uma tranquilidade para estabelecerem-se enquanto família e ao mesmo tempo, procurarem, por si só,

construir sua história, mesmo que para isso tivessem que aprender novas formas de lidar com a natureza. Práticas as quais tiveram que ressignificar ao se firmarem num lugar considerado pelos mesmos bom para plantar e viver.

## Referências

BARBOSA, Maria José Souza e CRUZ, Wilk Cardoso. **Desenvolvimento Territorial Rural na Amazônia: análise do Marajó**. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo10-desafiosedimensoescontemporaneasdodesenvolvimentoepoliticaspUBLICAS/desenvolvimentoterritorialruralnaamazoniaanalisedomarajo.pdf>. Acesso: 03/11/2014

LITTLE, Paul E. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: Por uma antropologia da territorialidade**. Série Antropologia: Brasília, 2002.

PIRAUX, Marc (et. al.) 2013. **Um olhar sobre a diversidade dos Colegiados dos Territórios da Cidadania**. Cadernos NAEA. v. 16, n. 1, p. 101-124, jun. 2013, ISSN 1516-6481. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewFile/896/1768>. Acesso 06/05/2015.

PROJETO NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA (PNCSA). **Território de Povos e Comunidades Tradicionais no Arquipélago de Marajó**. Boletim Informativo, nº 07. Agosto de 2014

SAUER, Sérgio. Reflexões esparsas sobre a questão agrária e a Demanda por Terra no Século XXI. In: STÉDILE, João Pedro. (Org.) **A Questão Agrária no Brasil Debate sobre a Situação e Perspectivas da Reforma Agrária na Década de 2000**. São Paulo: Expressão popular. 2013

SILVA, Christiane Pimentel e. Considerações sobre o narcotráfico no Marajó: reflexões sobre o desemprego e a ilegalidade. 2011. In: **Emancipação**, Ponta Grossa, 11(1): 91-103. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>> Acesso 01/11/2014.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. 2002. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. AATR-BA. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso 05/03/2009.

VERÍSSIMO, A. Lima, E., & LENTINI, M. **Pólos Madeireiros do Estado do Pará**. Belém: IMAZON. Disponível em <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/polos-madeireiros-do-estado-do-para-1>> Acesso 05/11/2014.

## A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA DEFESA DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL

### THE PARTICIATION OF CIVIL SOCIETY IN DEFENCE OF THE RIGHT TO HEALTH IN BRAZIL

#### **Marcelo de Moura Carvalho**

Possui graduação em Enfermagem pela UFPI (2004), mestrado em Enfermagem pela UFPI (2012), cursa o doutorado em Políticas Públicas pela UFPI. Atualmente é professor da Faculdade AESPI e Enfermeiro da Estratégia Saúde da Família de Teresina. Atuando nos seguintes temas: políticas públicas, saúde pública e participação social.

#### **Maria D'alva Macedo Ferreira**

Possui graduação em Serviço Social pela UFPI (1981), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997) e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). Atualmente é professor adjunto da UFPI. Atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, juventude, direitos humanos, avaliação de políticas pública e gestão pública.

#### **Resumo**

Este artigo tem como objetivo avaliar a garantia do direito à saúde, através de serviços de qualidade, mas que estão sendo “desmantelados” em nome do ajuste fiscal. A qualidade dos serviços de saúde ou mesmo a não prestação desses serviços pode ser caracterizada como uma “questão social” que necessita ser enfrentada pelos danos que podem provocar na população de um país, esta crise pela qual passa o setor da saúde, também pode ser analisada tendo em vista seus aspectos mais estruturais, como a influência do modelo econômico neoliberal implantado em vários países, mas com maiores repercussões na América Latina e particularmente, no Brasil. Pode-se concluir que a sociedade civil, e, entre estes, os trabalhadores do setor saúde, necessitam participar de forma politizada na cobrança por melhores condições de saúde, por se tratar, de uma importante política pública social.

#### **Palavras-chave**

Qualidade da Assistência à Saúde. Participação Social. Saúde Pública.

#### **Abstract**

This article aims to evaluate the guarantee of the right to health through quality services, but being "dismantled" in the name of fiscal adjustment. The quality of health services or failure to provide these services can be characterized as a "social issue" that needs to be addressed for the damage they can cause in the population of a country, this crisis now facing the health sector, can also be analyzed in view of its more structural aspects such as the influence of neo-liberal economic model implemented in several countries, but with greater repercussions in Latin America and particularly in Brazil. It can be concluded that civil society, and, among these, the workers of the health sector need to join politicized form in charge for better health, because it is, in an important social public policy.

#### **Keywords**

Quality of Health Car. Social participation. Public health

## Introdução

Vivemos no Brasil problemas no setor saúde que já existiam desde início do século passado, como é o caso das epidemias transmitidas pelo mosquito do *Aedes Aegypti*, que já foi erradicado, mas que voltaram a ser destaque em nosso país, causando doenças como Dengue, Chikungunya e Zika Vírus, este último responsável por inúmeros casos de microcefalia, revelando a crise do sistema de saúde brasileiro e a ineficiência do Estado, aqui referindo a Atenção Primária em Saúde, através das equipes de saúde da família (ESF), com sua baixa capacidade de prevenir ou controlar estes agravos em saúde.

As equipes de saúde da família (ESF) têm como papel principal a promoção à saúde e prevenção de agravos, sem perder de vista a parte curativa e de reabilitação, conforme regulamenta as leis orgânicas da saúde; No entanto, apresenta várias deficiências que a impede de atuar de forma contundente, dentre elas podemos citar: baixos salários dos trabalhadores da área, precarização das relações trabalhistas, privatização dos seus serviços e falta de recursos, que reflete nas péssimas condições de atendimento por parte destes serviços prestados à população.

Apesar da criação e expansão das equipes de saúde da família (ESF) serem da década de 1990, pode-se constatar que nos últimos anos está acontecendo uma precarização deste serviço em nome do ajuste fiscal defendido pelos governos nas três esferas de poder, fundamentado no sistema econômico neoliberal que domina as ações das agendas políticas, independente dos governos serem considerados de ideologias mais de esquerda ou direita, mas conservadores ou progressistas. No caso particular da epidemia de Zika Vírus, causador da microcefalia, que assola o país, tornando-se motivo de preocupação para todo o mundo como alerta da Organização Mundial de Saúde (OMS), pois a mesma anunciou que o recente conjunto de desordens neurológicas e malformações neonatais relatados na região

das Américas constitui uma emergência de importância internacional de Saúde Pública (WHO, 2016).

Observa-se que no estado de Pernambuco, epicentro brasileiro dos casos, só três locais realizam o atendimento específico para esta doença, e estados como o Piauí não existe nenhum local de referência para este tipo de atendimento e possui dificuldades para fornecer o teste rápido para o diagnóstico do Zika Vírus.

Por outro lado, os gestores do setor relatam que esta situação está associada apenas à falta de recursos do estado para investir no setor já que o mesmo deve, primeiramente, manter o controle do ajuste fiscal para depois adequar-se as outras prioridades de sua população como podem observar, no estado do Rio de Janeiro que sofre a pior crise do seu sistema de saúde, realidade esta que não é muito diferente dos demais estados.

Diante de tal realidade, até quando o direito a saúde, que está assegurado na Constituição de 1988, regulamentado através do Sistema Único de Saúde (SUS), pode ser garantido, de fato, frente à ameaça do modelo econômico neoliberal? Como a sociedade civil pode contribuir para a manutenção dos serviços de saúde de caráter universal e com qualidade?

Como participação da sociedade, através dos conselhos de saúde, pode melhorar as ações do setor saúde? Haja vista as péssimas condições dos serviços de saúde responsáveis pelo atendimento às gestantes com crianças com o diagnóstico de microcefalia.

Este artigo tem como objetivo avaliar a garantia do direito à saúde, assegurado com a criação do Sistema de Saúde Único (SUS), diante de agravos como a microcefalia, mas que está sendo “desmantelado” pelo sistema econômico neoliberal, que em nome do ajuste fiscal, diante do qual, o Estado não consegue mais responder as demandas da população.

Para melhor compreensão este texto será dividido em quatro tópicos, a saber: (1) Os efeitos do modelo econômico neoliberal no setor saúde; (2) Qualidade dos

serviços de saúde; (3) Precarização das relações trabalhistas no setor saúde; e (4) Participação social na garantia de direitos.

### **Os efeitos do Modelo neoliberal no setor saúde**

O entendimento da crise atual pela qual passa o setor da saúde pode ser também compreendido tendo em vista seus aspectos mais estruturais como a influência do modelo econômico neoliberal implantado em vários países, mas com maiores repercussões na América Latina e, particularmente, no Brasil, principalmente, a partir da década de 1990 para o enfrentamento da crise econômica que atingiu o mundo.

Segundo Tavares e Sitcovsky (2012) é a partir da década de 1970, com o agravamento da crise do capital, quando o desemprego estrutural se intensifica manifesta-se a “questão social”, principalmente, pelo “pauperismo”, no entanto, no lugar do aumento da proteção reivindicada pelos trabalhadores, assistiu-se à supressão dos direitos, sob o influxo do neoliberalismo.

Assim, constata-se que a resposta do modelo econômico neoliberal à crise dos anos de 1970 é a redução dos gastos do governo com as políticas sociais que gerou um aumento das demandas e das desigualdades sociais.

Para Forrester (2001) *apud* Pereira e Pereira (2014) o desmantelamento das conquistas sociais frente ao projeto neoliberal, pode ser sentido através da destruição sistemática das infraestruturas essenciais e a supressão programada das proteções e direitos adquiridos, no caso específico da saúde podemos descrever como ausência de serviços ofertados pelo Estado.

Dessa forma com a implantação deste receituário econômico denominado de neoliberalismo teve como conseqüências para a população, a implantação de serviços de baixa qualidade, como também, pela ausência do Estado na implantação destes serviços, principalmente na América Latina, e, particularmente, no Brasil que



é considerado um país periférico em relação capitalista internacional. Conforme afirma Tavares e Sitcovsky (2012, p.216):

[...] Para além das privatizações das empresas estatais, operou-se um desmantelamento dos sistemas públicos de seguridade social em todo o mundo e, em sua substituição, articulou-se um novo padrão de proteção social que combina dois movimentos: de um lado, a mercantilização de direitos sociais, de que são exemplos a saúde e a previdência; de outro, a expansão das ações dirigidas à pobreza extrema.

Para Montaño (2012) o pensamento neoliberal concebe o “pauperismo” como um problema individual-pessoal, e dessa forma, “devolve a filantropia” a responsabilidade pela intervenção social. Sendo o pauperismo a característica principal da “questão social” esta por sua vez vai trazer repercussões para as demais áreas da vida humana, como educação, saúde, habitação, renda, dentre outros.

No setor saúde pode-se também notar a presença do “terceiro setor” na implementação de políticas públicas da área e todas as variáveis dessa ação, como por exemplo, a terceirização, precarização das relações trabalhistas, baixo salários, dentro outras.

Para Netto (2001) a caracterização da “questão social” através de suas manifestações conhecidas nos diversos aspectos da vida humana, como também, nas suas novas expressões, é diretamente relacionada com as particularidades históricas e sociais de cada país. No caso do Brasil com suas forças conservadoras detendo forte influência nas ações dos diversos governos, um item, objeto de disputa, que revela a intensidade das classes sociais e grupos envolvidos, é o orçamento da União que deve ser direcionado para os diversos ministérios, mas com evidente prejuízo para as pastas da saúde, educação e assistência social.

Num país, como o Brasil, onde a mobilização dos diversos segmentos da sociedade conseguiu instituir um sistema de saúde pública para todos (Sistema Único de Saúde) diante de um Estado autoritário, percebe-se que esta mesma sociedade necessita lutar não só pela universalização da assistência, mas por serviços de qualidade, tornando-se mais politizada e independente em relação ao Estado.

## Qualidade dos serviços de saúde

A qualidade dos serviços de saúde ou mesmo a não prestação desses serviços pode ser caracterizada como uma “questão social” que necessita ser enfrentada pelos danos que podem provocar na população de um país. Para Ianni (1992) a questão social pode se exprimir das mais variadas formas, tendo aspectos econômicos, sociais e culturais, como por exemplo, desemprego, pobreza, fome, analfabetismo, marginalidade e precário sistema de saúde, dentre outros.

Contudo, não só os precários sistemas de saúde nos chamam a atenção quando descrevemos o processo saúde-doença, pois o próprio conceito de saúde adotado pelo Ministério da Saúde de nosso país é bem mais abrangente quando descreve:

[...] em seu sentido mais abrangente, a saúde é resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde (BRASIL, 1986, p. 168).

Tendo como parâmetro este conceito de saúde ampliado, podemos deduzir que as políticas públicas, apesar de serem setoriais (saúde, educação, assistência social, habitação, cultura, entre outros), necessitam se articularem para poderem alcançar seu objetivo de forma eficiente respondendo as demandas geradas pela população, mas para isso, deve-se respeitar o movimento particular de cada uma delas.

No caso da microcefalia caracterizada pelo crescimento menor que 32 cm da cabeça do bebê, causando retardo do desenvolvimento neurológico e motor, o drama é potencializado pela demora no diagnóstico da doença, pois são necessários exames como ecografia e tomografia e centros de referências para o atendimento adequado, mas a depender do estado, ou mesmo dentro de um mesmo estado, se a

criança nasceu na capital ou interior, a demora pelo atendimento adequado, pode ser de meses, com consequências graves para a criança.

A Constituição de 1988 em seu artigo 196 que descreve que: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988), fica claro a ineficiência do Estado na prestação dos serviços de saúde à sua população, diante da realidade que se apresenta.

A garantia do direito aos serviços de saúde não é suficiente para atestar a qualidade dos serviços prestados, dessa forma, quando vemos problemas sanitários surgirem ou simplesmente não regredirem, nos questionamos sobre a eficiência do Estado (nas três esferas do poder) em atender as demandas de sua população.

Com o objetivo de atender as prerrogativas da Atenção Primária em Saúde (APS) o Ministério da Saúde (MS) implantou as equipe de saúde da família (ESF), formada por uma equipe multidisciplinar, que possui responsabilidade sanitária de uma determinada população adscrita em um território, assistindo ao indivíduo em sua integralidade, considerando-o em seu contexto familiar e social, privilegiando as ações coletivas, constituindo na porta de entrada, preferencial, no Sistema Único de Saúde (LIMA; *et al.*, 2014).

Conforme o boletim epidemiológico do Ministério da Saúde está ocorrendo um aumento alarmante de casos de Zika vírus que provoca nos fetos a microcefalia, com consequências desastrosas para a vida desta criança ao nascer, sabendo que a transmissão se dá pela picada de um mosquito o *Aedes Aegypti*, questionamos o trabalho das equipes de saúde da família (ESF) que visa, primordialmente à promoção e a prevenção de agravos a saúde (BRASIL, 2016).

Observa-se, cada vez mais, o aumento das demandas da população pelos serviços de saúde, o que pode ser constatado pela demora em conseguir atendimento, apesar de estarmos nos referindo apenas as equipe de saúde da família

que atendem nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) localizadas nos bairros de forma descentralizada, sem citar a rede hospitalar onde a situação é ainda mais grave.

Em pesquisa realizada por Silva Neto e Ribeiro (2012) evidenciou-se a existência de variáveis restritivas à qualidade da gestão das equipes de saúde da família em 91% dos municípios auditados pela Controladoria Geral da União (CGU), sendo que, o tipo de falha mais frequente refere-se à ineficiência na gestão dos recursos do programa. Sendo que os erros mais comuns evidenciados nos relatórios da CGU referiram-se à: 1) ausência de infraestrutura adequada para o atendimento dos pacientes; 2) existência de filas no atendimento dos usuários; e 3) problemas quanto à composição, qualificação e disponibilidade das equipes de saúde da família.

### **Precarização das relações trabalhistas no setor saúde**

Dentre as variáveis que nos ajudam a entender a crise pela qual passa o setor saúde, como a falta e/ou desvios de recursos, gestão ineficiente, privatização da prestação de serviços, jornadas dupla de trabalho, dentre outras, mas a variável que mais se destaca, é a precarização das relações trabalhistas vivida pelos trabalhadores do setor.

Para Montaño (2010) a diminuição do peso político dos trabalhadores em face de um novo projeto hegemônico do capital o “neoliberalismo” em um contexto de reestruturação produtiva, privatizações, reformas da seguridade social, como também, a redução das políticas sociais, promoveram uma maior fragmentação dos setores trabalhistas, levando-os a uma tendenciosa queda salarial, perda de direitos trabalhistas e piores condições de trabalho.

Observa-se este fenômeno, também, no setor saúde, pois seus trabalhadores se organizam, na grande maioria das vezes, em sindicatos por categoria profissional, perdendo a força de luta dos interesses coletivos de todas as categorias, para se adequarem a ganhos trabalhistas particulares de uma categoria

ou simplesmente lutando por permanecer com direitos outrora conquistados, numa postura mais defensiva.

Ainda segundo Montañó (2010) a perda do poder político dos sindicatos de uma forma geral e particularmente no setor saúde, se deve de uma forma geral, a 4 fatores relacionados: (a) Diminuição do espaço fabril; (b) Subcontratação, informalização do trabalho, e heterogeneização dos setores trabalhadores; (c) Onda ideológica do ocultamento das lutas de classes; e (d) Passagem dos sindicatos nacionais para sindicatos por empresas. Com isso, ocorre uma “ramificação” e setorialização das medidas de lutas. Mas, apesar de toda essa corrente contra as lutas sindicais, ainda podemos ver pequenas conquistas de alguns sindicatos desta área.

O que se observa no setor da saúde é uma diminuição da realização dos concursos públicos, motivada pela falta de recursos para investimento e ampliação de rede de assistência, como também, a subcontratação que vem ganhando força, principalmente a partir da década de 1990 com a realização de ‘parcerias’ entre o setor público e o “público não privado”, ou seja, com a implantação, cada vez mais frequente, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Assim, as OSCIP’s representam para o projeto político liberal uma redução da execução das políticas públicas de saúde, pois a execução e/ou gerenciamento destes serviços passam para a iniciativa privada ou para a filantropia que, na maioria das vezes, é representada pela sociedade civil organizada em associações ou, neste caso particular, em organizações, modificando sua atuação mais deliberativa para assistencialista, com a redução de seu poder político de tensão contra o Estado.

Todos estes fatores citados acima estão no cerne da crise vivenciada no setor que se manifesta na baixa qualidade dos serviços prestados e redução da capacidade de resolução dos problemas sanitários do país.

## Participação social na garantia de direitos

Diante de tal realidade o enfrentamento desta crise na área da saúde faz-se necessário com a participação de toda a sociedade civil para que não perca esse direito social tão importante, no entanto, para isso, existe a necessidade de um maior protagonismo da sociedade civil na sua relação com o Estado, tendo em vista, um serviço de saúde em quantidade e qualidade adequadas às demandas desta população.

O desespero das famílias que têm seus filhos diagnosticados com microcefalia ainda na gestação está levando as gestantes a procurarem serviços clandestinos para a realização de aborto, pois o serviço público de saúde não assiste esse tipo de demanda, já que de acordo com a legislação brasileira esse tipo de aborto não é legalizado, somente os casos que não há compatibilidade com a vida, como por exemplo, os casos de anencefalia.

Com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter universal, assegurado através da Constituição Federal de 1988, que determina no capítulo da Seguridade Social, em seu art. 198, a participação da sociedade civil na gestão deste novo sistema de saúde pautado pelos princípios de integralidade, universalidade e descentralização, mas que apresenta sérios empecilhos para a efetivação desta participação (BRASIL, 1988).

Contudo, apesar da criação de espaços institucionalizados desta participação, através dos Conselhos de Saúde, no nível dos municípios, estados e União, esta participação se mostra muito burocratizada e sem o fôlego político que os movimentos sociais tiveram na década de 1970 para a criação do próprio Sistema Único de Saúde.

No entanto, apesar da dificuldade tanto dos movimentos sociais e dos próprios trabalhadores da área da saúde de se mobilizarem por um sistema de saúde de qualidade, como fizeram ao protagonizarem na década de 1970, o movimento

denominado de Reforma Sanitária Brasileira, hoje limitados em sua maioria, nos espaços dos Conselhos de Saúde, apresenta-se uma nova oportunidade de oxigenização destes movimentos através dos Conselhos Locais de Saúde, de base local, limitando-se a atuação nas Unidades Básicas de Saúde (UBS).

Os Conselhos Locais de Saúde como instância de gestão local é um espaço privilegiado para atender as necessidades do cotidiano da comunidade, pois é possível identificar as necessidades dessa população adscrita, que pode contribuir com a melhoria da assistência prestada pelos serviços ofertados na Unidade Básica de Saúde, inclusive na melhoria do processo de trabalho das equipes de saúde da família (MARTINS; SANTOS, 2012).

Quando analisamos a transmissão desta importante doença causada pelo Zika Vírus, pelo mosquito do *Aedes Aegypti*, observamos a importância dos bairros como lugar gerador de saúde ou doença conforme a ação do próprio Estado na oferta de serviços de saúde de qualidade e infraestrutura, como também, pela ação da sociedade civil no combate desta enfermidade.

Até onde estes Conselhos Locais de Saúde, de base local, sem a necessidade de burocratização, como os demais conselhos gestores da área, sem o caráter obrigatório para sua implantação, podem fazer surgir novos atores populares politizados para a cobrança de melhores políticas públicas na área da saúde?

## Conclusão

Passados quase 30 anos da implantação deste novo sistema de saúde em nosso país, se constata, que ainda é necessário a participação da sociedade civil, para termos um sistema de saúde com uma boa capacidade de resolução e com qualidade para todos.

Com a crise do capital na década de 1970 muitas das garantias sociais conquistadas correm o risco de se perderem em nome do ajuste fiscal, tão

imprescindível, para a cartilha neoliberal que ameaça países como o Brasil a um verdadeiro desmantelo de seu sistema de saúde.

Por tanto, a sociedade civil, e entre estes, os trabalhadores do setor saúde, para exercer plenamente sua cidadania, que remete a garantia de direitos, entre eles o da saúde, necessitam participar de forma contínua, e não apenas a cada 4 anos nas eleições, para não ver uma conquista da população deste país se perder em nome de um sistema econômico que não se preocupa com o social.

## Referências

BRASIL. Ministério da Saúde. **Secretaria de Políticas de Saúde**. Projeto Promoção da Saúde. Distritos sanitários: concepção e organização o conceito de saúde e do processo saúde-doença. Brasília. Ministério da Saúde, 1986.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Gráfica do Senado. 1988.

\_\_\_\_\_. **Boletim epidemiológico de microcefalia**. Brasília: Ministério da Saúde. 2016. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/21459-saude-divulga-dados-atualizados-de-microcefalia>. Acesso em: 05/01/2016.

IANNI, OCTAVIO. **A idéia de Brasil moderno**. Brasília: Brasiliense, 1992.

LIMA, L.; et al. Satisfação e insatisfação no trabalho de profissionais de saúde da atenção básica. **Esc. Anna Nery [online]**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 17-24, jan./mar., 2014.

MARTINS, A. L. X; SANTOS, S. M. R. O exercício do controle social no Sistema Único de Saúde: a ótica do enfermeiro como membro do conselho local de saúde. **Saude soc. [online]**: São Paulo. v. 21, n. 01, p. 199-209, jan/mar. 2012.

MONTAÑO, CARLOS. A Situação atual das lutas de classe. São Paulo: Cortez. 2010.

\_\_\_\_\_. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, v.110, n. 2, p. 270-287, Abr/Jun, 2012.



NETTO, J.P. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: **Revista Temporalis**, 3. Brasília: ABEPSS. 2001.

PEREIRA, P.A.P; PEREIRA, C. P. Desigualdades persistentes e violações sociais ampliadas. In: **Ser Social**. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, UNB, v. 16, n.34, p. 13-29, Jan/Jun. 2014.

SILVA NETO, J. M; RIBEIRO, R. P. Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do Programa de Saúde da Família. **REAd. Rev. eletrôn. adm.** [online]. Porto Alegre, v.18, n.1, p. 191-210, Jan./Apr. 2012.

TAVARES, M. A; SITCOVSKY, M. **O caráter provisório dos mecanismos de reprodução da força de trabalho**. In: Motta, Aana Elizabete (org). Desenvolvimento e construção de hegemonia. São Paulo: Cortez, 2012.

World Health Organization. **WHO Director-General summarizes the outcome of the Emergency Committee on Zika**. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2016/emergency-committee-zika-microcephaly/en/>. Acesso em: 01/02/2016.

## AVALIAÇÃO DE PROCESSOS DAS POLITICAS PUBLICAS E PROGRAMAS SOCIAIS

### PROCESS EVALUATION OF PUBLIC POLICIES AND SOCIAL PROGRAMS

Edimilson Pereira de Araújo | E-mail: [edmilsonpereiramsn@hotmail.com](mailto:edmilsonpereiramsn@hotmail.com)

Mestrando em Políticas Públicas pela UFPI, onde pesquisa a política de criança e adolescente. Especialista em Coordenação, Gestão e Supervisão Escolar pela UBRA, Graduado em Ciências Sociais pela FAFICA.

#### Resumo

O estudo em referência é fruto das discussões realizadas durante as aulas da Disciplina Avaliação de Políticas Sociais do Curso de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI. O mesmo tem como objetivo discutir a Avaliação de processo nas políticas públicas e programas sociais. A escolha do tema foi motivada pela aproximação que o mesmo tem com o objeto de pesquisa do mestrando. Para legitimar este estudo foi realizada uma revisão de literatura baseada em Draibe, (2001); Gomes (2001); Lobo (2001), Perez (2001); Silva (2008). O direcionamento metodológico inclui-se na vertente da pesquisa qualitativa bibliográfica. Os resultados de nossas análises apontam que

#### Palavras-chave

Avaliação. Políticas públicas. Programas sociais.

#### Abstract

The study in reference is the result of discussions held during the lessons of Course Assessment Course Master of Social Policies in Public Policy at the Federal University of Piauí - UFPI. The same is to discuss the process of evaluation in public policy and social programs. The choice of subject was motivated by the approach that it has with the master's degree of the research object. To legitimize this study was carried out a literature review based on Draibe, (2001); Gomes (2001); Lobe (2001), Perez (2001); Silva (2008). The methodology includes guidance on the aspect of qualitative research literature. The results of our analysis show that

#### Keywords

Evaluation. Public policy. Social programs.

## Introdução

Os programas sociais se desenvolveram a partir da segunda guerra mundial com grande intensidade para atender as necessidades de moradia, educação, saúde, cultura e ações preventivas. Desse modo, a avaliação de políticas públicas e programas sociais passou a ser necessidade porque houve financiamento e implementação desses programas. Nesse sentido, as pesquisas sobre avaliação de políticas públicas ganharam força e importância nas agendas públicas.

O Brasil priorizou o processo da pesquisa avaliativa a partir dos anos de 1970, de modo especial nas áreas da saúde, educação, mas no nosso país esse processo só se intensifica de maneira qualitativa nos anos de 1980 com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas mesmo assim, esse trabalho acontecia de maneira diferenciada entre os diferentes tipos de políticas sociais.

Dessa maneira, neste estudo, temo como objetivo discutir a avaliação de processo nas políticas públicas e programas sociais e qual a sua importância. O direcionamento metodológico inclui-se na vertente da pesquisa qualitativa.

## Avaliação de processo e suas implicações

Para falarmos da questão da avaliação de processo de políticas e programas sociais é importante esclarecermos a diferença entre a avaliação feita antes e depois da implementação do programa social. A primeira, Avaliação antes do programa, é uma avaliação muito utilizada nos programas que são financiados por organismos multilaterais, especialmente, para os que se voltam para a estrutura econômica e desenvolvimento urbano, com foco na análise de custo benefício e efetividade com finalidade de retorno econômico dos investimentos previstos. Todavia, a segunda, Avaliação Posterior, tem sido utilizada para cumprir determinações burocráticas e legais dos órgãos de controle.

Inicialmente, o desenho da avaliação tinha um caráter estatístico, mas atualmente essa mesma avaliação acontece através de um monitoramento constante. Esta tem uma metodologia distinta com duas preocupações. A primeira com uma análise da efetividade, eficiência ou contextualização dos programas, e a segunda com a eficácia funcional da política que traz a ideia de avaliação enquanto diagnóstico.

A pesquisa avaliativa com caráter científico é recente, pois a mesma data de 1950 em diante como análise estatística e de maneira plural. Embora no Brasil a pesquisa avaliativa tenha começado a se desenvolver apenas nos anos de 1980 devido a processo de redemocratização do país.

A avaliação na administração pública foi privilegiada no aspecto quantitativo de ordem financeira. (Ex. o SIAF – Sistema de Administração Financeiro do Ministério da Fazenda), mas, esse monitoramento não identifica resultado sobre a eficácia e resultado dos programas, somente identifica as entidades inadimplentes com o Governo Federal. A avaliação quantitativa indica quanto e para onde está se direcionando o gasto público. Mas uma decisão estratégica que atenda às necessidades do governo e do controle social deve ser a partir de uma avaliação qualitativa para gerar uma informação sobre o impacto do programa.

A pesquisa avaliativa se expandiu a partir dos anos 1960 nos EUA pelo trabalho de combate à pobreza. A partir dos anos de 1980 houve um declínio na expansão da pesquisa avaliativa pelo desmantelamento da estrutura criada para o desenvolvimento dos programas sociais. No primeiro momento, anos de 1960, a pesquisa avaliativa buscou o rigor dos métodos científicos pra resolução dos problemas sociais, enquanto nos anos de 1970 a preocupação da pesquisa avaliativa passa seu foco para a avaliação como mecanismo importante para a tomada de decisões dos programas sociais. Portanto, a avaliação precisa fazer parte do processo de implementação das políticas públicas.

Quando as políticas sociais se vincularam aos programas de combate à pobreza, principalmente nos EUA nos anos de 1960, fez-se necessário trazer à tona o

modelo funcionalista clássico, pois a análise do processo avaliativo, neste período, deu-se pela mensuração, ou seja, a medição dos objetivos previstos. Primeiramente, a avaliação baseou-se em trabalhos técnicos e metodológicos que desconsideravam aspectos políticos e baseavam-se no modelo positivista e no racionalismo clássico.

No entanto, o modelo positivista teve como fundamentação a visão quantitativa e, isso trouxe uma preocupação com a eficiência e eficácia dos programas sociais, pois a metodologia positivista demonstrou uma incapacidade de apropriação de fatores que afetaram os resultados e impactos dos programas e políticas sociais. O positivismo teve influência na avaliação de política sociais no Brasil desconsiderando aspectos políticos e excluindo essa política da agenda pública. Atualmente, a avaliação traz um conjunto de valores da realidade social e, isso é observar que esse processo avaliativo tem um caráter político ideológico ausentando-se de uma política clientelista e baseada em uma nova racionalidade.

Compreendemos que o encadeamento sistemático da história da avaliação no que diz respeito às políticas públicas e programas sociais, começou com os estudos avaliativos de programas sociais espelhados em paradigmas como uma estratégia de pesquisa experimental, primeiramente, na área da administração pública para monitorar e melhorar os serviços. Sendo assim, após a Segunda Guerra Mundial os programas sociais se desenvolveram com grande intensidade para atender necessidades de moradias, educação, cultura, saúde, ações preventivas. Foi um tempo de implementação de políticas universais, de programas de ajuda aos países de terceiro mundo para combater a pobreza e intervir na saúde e educação através das famílias. Os financiadores desses programas exigiram acompanhamento da execução e de seus resultados. Neste sentido, a pesquisa avaliativa ganha força e avaliação ganha importância na produção do conhecimento sobre as políticas públicas.

Na avaliação de processo das políticas públicas e programas sociais é importante considerar o ambiente político no qual os programas se desenvolvem; as forças que contrapõem ou se aliam para o programa; a ideia econômica que

determina a alocação de recursos e gastos públicos; o princípio de efetividade, eficiência e eficácia das ações.

Portanto, a avaliação de processo é um instrumento de tomada de decisões e que propicia canais de controle social sobre o gasto público na área social. Através da avaliação e de sua eficácia, eficiência e efetividade pode-se alcançar a institucionalização da mesma e, com isso é possível se ter um instrumento para tomada de decisão sobre política social. Contudo, a institucionalização exige a capacidade institucional, a superação de fatores políticos, capacitação de pessoal para ordenar e utilizar os resultados aferidos pela avaliação, o desenvolvimento de estratégias, métodos e técnicas para tender situações diferenciadas. É preciso obedecermos alguns procedimentos metodológicos que envolve o processo avaliativo, estes procedimentos envolve uma estrutura de informações disponíveis, acessibilidade às particularidades do programa. Isso facilita uma avaliação mais adequada aos objetivos.

Desse modo, todo gestor deve ter atenção prioritária à coleta de informações quantitativas e qualitativas, mesmo sabendo que será questionado pela burocracia, pois na gestão pública é muito importante uma metodologia que consiga medir o impacto dos programas e das limitações enfrentadas. A avaliação de processos privilegia a análise qualitativa. Seu desenho exige atenção na definição dos atores e clareza nos objetivos para escolher um ou outro caminho metodológico em direção aos beneficiários. É importante dar devolutivas de informação aos encaminhamentos e tenham informações de aprimoramentos ao planejamento ou à implementação do programa. Para isso, a metodologia de avaliação de programas sociais deve ser aberta, pois não acreditamos ser pertinente o uso de uma técnica só ou um só desenho.

Um desafio na administração pública ao que se refere à implementação de programas sociais é a descontinuidade político administrativa. Isso porque os gestores regionais sentem dificuldades com os programas sociais devido a rigidez das diretrizes da União. Dessa forma, o monitoramento desde o começo do programa

colabora para a qualidade da avaliação, pois com o monitoramento pode-se ajustar ou adequar algumas ações durante a execução do programa, mas esse monitoramento exige um desenho adequado. Com a avaliação concluída é preciso indicar os responsáveis para coordenar a sistematização daquilo que a avaliação apontou. Isso pode se transformar em uma rede de potenciais.

Desdobrando-se sobre a problemática da avaliação de políticas públicas e programas sociais, Silva (2008) aborda estudos que esclarecem a referida situação: a pesquisa qualitativa e seu desenvolvimento histórico, suas concepções e especificidades, a avaliação em seu conceito e tipos de avaliação. O processo de avaliação das políticas públicas acontece de maneira articulada, interdependente e as vezes concomitantemente. Para isso, cada movimento é total nas suas singularidades, mas não desconectados dos demais. Sua articulação acontece de maneira dialética, e nesse movimento articulado desdobram-se a identificação dos problemas, colocação desses problemas na agenda pública. Quando se decide implementar um programa social é necessário criar as condições para este alcançar sucesso diante dos objetivos e metas estabelecidas. Para isso deve-se ter intenção que priorize a alocação de recursos e o alcance dos objetivos como pontos importantes. Esses pontos são necessários para o programa social alcançar resultados satisfatórios.

De acordo com Silva (2008 p. 90.), as políticas públicas são:

Uma resposta decorrente de pressões sociais a partir de ações de diferentes sujeitos que sustentam interesses diversificados. Portanto, serve, também, a interesses contraditórios que ora se situam no campo do capital, ora no campo do trabalho.

Desse modo, as políticas públicas são realizadas permeando as diversas relações, competências, tarefas, papéis e interesses dos diversos sujeitos e grupos: grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade, partidos políticos, administradores e burocratas, técnicos planejadores e avaliadores, poder judiciário e a mídia que dar visibilidade aos programas sociais, Silva (2008). Esses

diferentes sujeitos são orientados por racionalidades administrativa e política, legal e de resultados.

Os autores que discorrem sobre o campo histórico da pesquisa avaliativa, trazemos como exemplo, Peres (2001), Draibe (2001); Gomes (2001); Lobo (2001); Silva (2008) dentre outros, começaram suas análises com avaliação de programa educacional em alfabetização e treinamento profissional. Também analisaram os programas em relação a saúde pública como é o caso da mortalidade infantil e das doenças infecciosas. No final dos anos de 1950 a pesquisa avaliativa já era adotada em larga escala. Esse trabalho era realizado por meio do aproveitamento de pesquisas estáticas para aplicar aos processos sociais, relações interpessoais, desenvolvimento tecnológico. Essa maneira de uso da estatística foi questionada nos anos de 1980 e com isso diminuiu a aplicação de recursos em programas sociais nos EUA, contudo, a partir dos anos de 1990 a avaliação tornou-se necessária novamente.

De acordo com Perez (2001) a avaliação de processo representa oportunidade para se fazer um monitoramento do programa social e, esta avaliação não se confunde com o produto porque ela se configura a partir da implementação que exige a formação da política, constituição da agenda pública, a definição do campo de interesse e das alternativas e a formulação da política. Quando as autoridades competentes deliberam e criam as condições para a implementação da política, esta passa ao caráter de programa social.

Segundo Perez (2001, p. 66),

A expansão das pesquisas de avaliação de políticas deu-se, principalmente, nos Estados Unidos, a partir dos anos 60, no momento de consolidação dos programas de combate à pobreza. De fato, desde os anos 50, já se desenvolviam pesquisas de avaliação nos Estados Unidos, mediante o uso de enquetes e análises estatística, numa perspectiva multidisciplinar, envolvendo as várias ciências sociais.

Ao considerar o modelo de avaliação de processo e pelo diálogo com os autores, principalmente com Perez (2001) identificamos três dimensões no modelo de avaliação de processo. A primeira trata da relação entre o desenho ou a

---



formulação da política e o formato que os programas adquirem no final do processo. A segunda se refere ao tempo em que o processo leva para se organizar e se processar considerando as resistências, modificações em relação as condições iniciais. A terceira refere-se as condições que ajudam o programa a se desenvolver ou travam esse desenvolvimento de implantação do programa.

Dessa forma, a avaliação de processo tem por finalidade acompanhar o processo de implementações de uma política ou programa social, identificando os seus entraves e os elementos facilitadores dessa implementação atentando-se para a resistência ou adesão ao processo. Assim, considera-se neste processo avaliativo o tempo de início, intermediário e final do programa.

Gomes (2001) em abordagem sobre a avaliação de políticas e programas sociais, inicia contextualizando essa categoria do ponto de vista histórico da política dos anos 80 que foi um período marcado pela escarces de recursos, pelo agravamento das questões sociais e, isso trouxe uma necessidade de pensar estratégias de intervenção a partir de políticas mais justas. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas e programas sociais eram vistos como mecanismos importantes para evidenciar a maneira e a real necessidade de intervenção em determinadas áreas sociais.

De acordo com Gomes (2001), a avaliação enfrenta dois desafios que se faz importante discutir nessa abordagem. O primeiro desafio se dar no campo econômico diante da escarces de recursos para as despesas sociais e, a avaliação poderia trazer orientações de como poderia aumentar a rentabilidade financeira e o que poderia ser realizado com os recursos disponíveis. Em segundo lugar, a autora observa que é necessário a participação social no processo de democratização, pois a partir desse consciência política e participação popular, é possível um consenso em torno de uma melhor distribuição de renda e de poder diante das questões sociais ao exigirem intervenção pública. Face aos desafios que a avaliação enfrenta, fica claro a necessidade de apresentar um novo compromisso social diante das problemáticas existentes.

Gomes (2001) apresenta a avaliação de políticas e programas sociais do ponto de vista da cidadania e do processo de democratização do Brasil. Ela faz essa discursão considerando a apropriação dos desafios históricos da sociedade brasileira, pois a avaliação se apresenta em meios políticos que apontam para a universalização dos direitos. Nesse ponto, há uma motivação, por parte do sistema político e econômico, da população para lutar pelo fortalecimento da cidadania.

Quando tratamos dos enfoques da avaliação de políticas públicas e programas sociais, alguns paradigmas metodologias e as novas tendências metodológicas desse processo avaliativo apresentam relevância, pois nessa análise, a corrente positivista até por volta dos anos de 1980 ligava o conceito de avaliação à ideia de controle. Todavia, a discursão ainda aponta vários tipos de avaliação que nos traz uma compreensão da maneira como acontece esse processo avaliativo. Avaliação de eficiência estabelece a correlação entre os efeitos do programa (benefícios) e os esforços (custos) empreendidos para obtê-los, enquanto a avaliação de eficácia é feita a partir do estudo da adequação da ação para o alcance dos objetivos e das metas previstas no planejamento e do grau em que os mesmos foram alcançados. Essa avaliação acontece em um determinado lugar que pode acontecer através de uma prática racional ou uma disciplina científica (BARREIRA, 2000).

Para Draibe (2001), a avaliação de políticas ou programas sociais responde a distintos objetivos: pesquisa-se para conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção de um dado programa, bem como verificar a eficácia, a eficiência, e a *accountability* das ações.

Ainda segundo Draibe (2001), o embate de ideias e de interesses constitui-se uma contradição que segundo Draibe, não são concensuais nem muito menos unânimes, uma vez que, o campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se resolvem ao longo do tempo.

Assim, podemos concluir que a fase de implementação requer pelo menos cinco etapas: 1) formação da agenda; 2) formulação de políticas; 3) tomada de decisão; 4) Implementação e 5) avaliação. Desse modo, a avaliação das políticas

públicas e dos programas sociais se configura como instrumento de informação de monitoramento indispensável para aqueles que estão no centro das decisões, bem como, todos os que se beneficiam de forma direta ou indiretamente dos programas implementados.

Segundo Draibe (2001. p.14), a "análise política das políticas públicas não é matéria fácil, nem sempre é possível de ser realizada e, frequentemente desagrada a muitos". Para que essa dificuldade seja superada, é importante que o investigador ao iniciar uma pesquisa declare suas preferências e escolhas, uma vez que há pouco consenso acerca dos conceitos básicos que envolvem a política, a implementação e os programas sociais. Nesse sentido, explicita ainda que informar suas preferências facilita o entendimento sobre os objetivos, a natureza, o tipo de avaliação, o plano de estudo do objeto eleito e as estratégias de avaliação, devendo essas escolhas, ser tomadas pelo avaliador ao longo do desenvolvimento do trabalho.

Nesse movimento é comum o pesquisador querer saber o quanto e com que qualidade seus objetivos foram cumpridos e detectar os fatores que ao longo do processo de implementação. Tais procedimentos facilitam ou impedem que os resultados sejam atingidos da melhor forma possível, sendo que, o avaliador pode utilizar-se das avaliações de resultado ou de impacto e de processos, respectivamente, para realizar a pesquisa de avaliação.

Nesse sentido, Draibe contribui para elucidar que, a avaliação dos resultados de um determinado programa deve responder sobre os "produtos" do programa previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de "produção"; se houve alterações ou mudanças efetivas na realidade na qual o programa foi implementado e se houveram outros impactos do programa que afetaram o meio social e institucional no qual este se realizou. Considera-se assim, que ao realizar uma avaliação de resultado, o avaliador irá pesquisar os resultados propriamente ditos, os impactos e os efeitos de um dado programa.

Nos últimos 25 anos que é aproximadamente a partir dos anos 90 tem crescido muito a avaliação de síntese que foca na generalização dos feitos e conclusões gerais

sobre o programa, esta busca analisar dados quantitativo e qualitativo para possibilitar uma visão geral e completa do programa social avaliado. Elencamos como exemplo a avaliação que o UNICEF faz no programa Selo UNICEF Município aprovado onde o mesmo identifica a qualidade e a eficiência das ações do município para reduzir determinados indicadores. Há indicadores, como é o caso da mortalidade infantil, do número de crianças desnutridas, fora da escola, que quanto menos a porcentagem mais eficaz está se expressando a política de atendimento. No entanto, há outros indicadores que quando maior a porcentagem se verifica a eficácia da intervenção política como é o caso do número de crianças nascidas vivas, do número de escolas que alcançaram o ultrapassaram a meta do IDEB projetada pelo Ministério da Educação dentre outros.

## **Conclusão**

A partir das questões apresentadas e considerando que os programas sociais possuem um ciclo de vida e, portanto, são mutáveis, o avaliador que se propor a avaliar as estratégias da implementação, a estrutura e os processos de implementação, o ciclo de vida dos programas, bem como os indicadores que abarcam a avaliação de eficácia, eficiência e efetividade dos programas realizará uma avaliação de processos. Nesse movimento, a implementação dos programas sociais envolve uma diversidade de atores que agem desde a fase da formulação até a implementação de acordo com seus valores e convicções.

Porém, até a metade deste século a avaliação era atrelado no campo social ao controle das ações públicas. Com relação as novas tendências metodológicas, tem-se como nova onda, combinar abordagens qualitativas e quantitativas na avaliação de programas sociais, mas são programa e propostas avaliativas que determinam a abordagem e os instrumentos. Para isso, a avaliação pode aparecer de diversas maneira. Ela pode ter um caráter formativo que e quando ela acontece durante a

execução do programa para poder sugerir alterações ou reconfigurações na proposta para que esta seja aperfeiçoada, isto é, para que o programa seja eficaz.

Portanto, concluímos que a avaliação é uma ferramenta necessária para a qualidade, eficiência e eficácias das políticas públicas. É algo institucionalizada e não tem como aperfeiçoar qualquer programa ou até mesmo intervir e trabalhar corretamente sem o processo avaliativo.

## Referências

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. Os debates teórico e metodológico no campo da avaliação. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N. **Avaliação participativa de programas sociais**. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.

DRAIBE, Sonia. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: CARVALHO, Maria do Carmo B. de; BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. (Orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. (Org.) **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001

LOBO, Theresa. Avaliação de processos e impactos em programas sociais; algumas questões para a reflexão. In: RICO, Elizabeth, de Melo. (Org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: IEE/PUC-SP, 2001

PEREZ, José Roberto. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas, In: RICO, Elizabeth (org.) **Avaliação de políticas sociais; uma questão em debate**. SP: Cortez: IEE/PUC-SP, 2001.

SILVA E SILVA. Maria Ozanira da. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA E SILVA Maria Ozanira (Coord.) **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luís; MA: GAEPP, 2008

**A POLÍTICA SOCIAL PARA ALÉM DA SEGURIDADE SOCIAL:** O papel da Comunicação nos movimentos sociais para efetivação da participação e cidadania

**THE SOCIAL POLICY BEYONFD SOCIAL SECURITY:** The significate of communication in social movements for effective participation and citicenship

**Lucia Torres Paiva** | E-mail:  
luciatpaiva@gmail.com

Mestranda do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense.

**Adilson Vaz Cabral Filho** | E-mail: acabral@comunicacao.pro.br

Professor do Curso de Comunicação Social e dos Programas de Estudos Pós-graduados em Política Social e de Pós-graduação em Mídia e Cotidiano da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor e mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (Umesp).

### Resumo

A garantia dos direitos humanos através do ideal de participação popular para a efetivação da cidadania é primordial para o entendimento de todas as caracterizações das Políticas Sociais. Neste artigo discutiremos a importância da Política de Comunicação na efetivação da luta pela cidadania nos movimentos sociais, enfatizando a importância de políticas que vão para além da Seguridade Social, incluindo a Política de Comunicação como campo importante de ação política estratégica fundamental para a transformação da sociedade. O estudo entende a Comunicação como fundamental para a democratização da informação, do acesso aos direitos e efetivação da cidadania.

### Palavras-chave

Política de comunicação. Cidadania. Política social. participação popular.

### Abstract

The guarantee of human rights through the ideal of popular participation for effective citizenship is fundamental to the understanding of all the characterizations of Social Policy. We will discuss the importance of communication policy in the effectiveness of struggle for citizenship in social movements, emphasizing the importance of policies that go beyond Social Security, including the communication policy as an important field of strategic policy action key to the transformation of

society. The study considers the communication as priority to the democratization of information, access to rights and effective citizenship.

### **Keywords**

Communication Policy. Citizenship. Social Policy. Participation

### **Introdução**

A política social, segundo Spicker (2008) não trata apenas de descrever uma questão ou problema, ela tenta mudá-los. O autor defende que a política social é permeada por valores-chave separados em seis principais categorias. Há valores que afetam as circunstâncias de pessoas individualmente – com relação a questões como a promoção do bem-estar, a definição de necessidade, e o peso dado aos interesses e escolhas pessoais. Há princípios que regulam os relacionamentos com outras pessoas, que incluem deveres morais, responsabilidade mútua e solidariedade, liberdade e direitos. Há princípios que consideram o relacionamento entre as pessoas e a estrutura social, como questões de igualdade e justiça social. Alguns princípios governam o relacionamento entre a pessoa e o Estado, onde novamente liberdade e direitos de ambos são discutidos, principalmente no papel do Estado em relação à propriedade e na provisão dos serviços de bem estar. Há, também, questões que interessam ao Estado e ao seu relacionamento com a sociedade, incluindo a natureza da lei, democracia, intervenção e planejamento. Por fim, há questões que concernem relacionamentos entre Estados, incluindo, por exemplo, política social global, ajuda internacional e o papel de organizações internacionais.

No presente artigo trabalharemos o valor de Spicker baseado nos princípios que regulam o relacionamento com outras pessoas. Esses incluem os deveres morais, responsabilidades mútuas, solidariedade, liberdade e direitos. Trabalharemos os princípios de liberdade e direitos sob a ótica da importância da Política de Comunicação enquanto política social para garantir e lutar por direitos e cidadania juntos aos diversos movimentos sociais. A análise do trabalho se dá de maneira empírica, analisando historicamente e trazendo à agenda a discussão para o reconhecimento da comunicação enquanto política social.

## Breve contexto histórico das políticas sociais brasileiras

As políticas sociais brasileiras desenvolveram-se a partir do início do século XX, por um período de cerca de 80 anos, configurando um tipo de padrão de proteção social somente alterado com a Constituição Federal de 1988. O sistema de proteção social brasileiro, até o final dos anos 1980, combinou um modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas.

Da década de 1930 à ditadura militar, a proteção social possui uma relação contratual e assistencial, onde os conceitos de cidadania invertida e cidadania regulada explicitam o ideal de acesso aos direitos para quem contribui para a Previdência, possui carteira assinada e tem seu trabalho regulamentado, reconhecido. No campo assistencial as ações eram de caráter emergencial, dirigidas aos grupos mais vulneráveis, relacionando o trabalho voluntário às políticas públicas através do voluntariado. Nesse sentido, o indivíduo precisava mostrar que fracassou na sociedade e no mercado para ser objeto de proteção social. (SANTOS, 1979)

A Constituição Federal de 1988 representa uma profunda transformação no modelo de proteção social brasileiro. O modelo de Seguridade Social passa a estruturar a organização e o formato da proteção social, na busca pela universalização da cidadania.



## A comunicação enquanto política social

A palavra comunicação significa, no latim, “a ação de tornar comum”. É, sem dúvida, uma das importantes características da modernidade e vem evoluindo com uma estreita relação com as relações sociais. Colaborando para a garantia dos direitos humanos, consciência crítica popular e participação, podemos analisar os seguintes conceitos importantes que demonstram a importância da Política de Comunicação enquanto política social:

1) Entendimento da Comunicação como um bem público, em contraposição ao monopólio e mercantilização existentes no país;

2) A Comunicação como um direito humano, podendo constituir-se como um espaço de denúncia a toda forma de opressão, violência, violação de direitos humanos;

3) O reconhecimento da dimensão política da Comunicação, com seu caráter de socialização da informação e

4) A utilização da Comunicação para o fortalecimento dos movimentos sociais e da classe trabalhadora.

Segundo Hamelink (2005, p.136), “...o direito de acesso à tecnologia é disposto no artigo 27.1 da Declaração Universal de Direitos Humanos, no qual afirma que todos têm o direito de partilhar do avanço científico e de seus benefícios”. Este direito é inspirado pelo princípio moral básico da equidade e pela noção de que ciência e tecnologia pertencem à herança comum da humanidade.

Indo de encontro ao pensamento do autor e considerando a comunicação como um direito humano, o artigo enfatizará o processo de participação e garantia de direitos através da informação e como a comunicação pode trabalhar para lutar e efetivar a garantia dos direitos sociais e humanos. Os tópicos supracitados serão desenvolvidos ao longo deste artigo, em uma ideia de romper a noção de política social apenas como Seguridade Social e, por mais que a comunicação não possua um

Sistema a ser seguido como a saúde e assistência social, a sua ação e rebatimentos na comunidade provam a efetividade de suas políticas.

Não se trata aqui de estabelecer juízo de valor sobre tais concepções, mas compreender que, no primeiro caso, trata-se de “...tomar a Comunicação como área distinta das outras tradicionais com as quais o governo brasileiro vem trabalhando nas últimas décadas” (CABRAL FILHO, 2009), e no segundo caso, trata-se de identificar nessa alcunha o conjunto de políticas de Comunicação compreendidas na contribuição da sociedade e contando com a participação direta desta.

Além de outros meios, produtos e processos, a abrangência da Comunicação como Política Social contaria, fundamentalmente, com a radiodifusão e a produção de conteúdos digitais em várias mídias, como expressão da cultura dos povos destituídos de espaços próprios e como oportunidade para a formulação e expressão de suas próprias visões de mundo, possibilitando a diversidade e a pluralidade em processos comunicacionais a serem assumidos como direito humano. (CABRAL FILHO, 2009, p.06)

Tal debate também tem sua dimensão e derivação no próprio campo das Ciências Políticas, no qual se trava um embate entre as visões de democracia representativa e democracia participativa, nas quais se distingue o papel da sociedade na construção do Estado e de suas políticas.

## **Movimentos Sociais**

Desde os anos 1970, ainda no contexto da ditadura militar, observou-se o surgimento e consolidação de diferentes movimentos sociais e um amplo conjunto de organizações civis e religiosas que emergem como atores políticos relevantes. Estimulava-se a tomada de consciência crítica sobre os dilemas da sociedade, principalmente sobre a pobreza, bem como a luta pela sua superação. Dá-se destaque, também, para os movimentos sociais urbanos que se articulavam em torno

de demandas do cotidiano, a exemplo do abastecimento de água, transporte, serviços de saúde e moradia. (MENECELLO, 1989).

Para Gohn (1995, p. 44), “[...] movimentos sociais são ações coletivas de caráter sócio político, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil.” Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situação de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses comuns. Essa identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo. Gohn se propõe a analisar os impactos causados ao Brasil e sugere uma “confluência perversa” entre um projeto político democratizante e participativo e o projeto neoliberal, que marcaria hoje, desde nosso ponto de vista, o cenário de luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira.

Com a saída dos militares do poder, a partir de 1985, começa a se alterar o significado atribuído à sociedade civil. Com a progressiva abertura de canais de participação e de representação política, a partir das pressões populares, promovida pelos novos governantes, os movimentos sociais (especialmente os populares) perderam paulatinamente a centralidade que tinham nos discursos sobre a participação da sociedade civil.

Passa-se, então, a haver uma fragmentação do que se denominou como “sujeito social histórico”, centrado nos setores populares, fruto de uma aliança do movimento sindical com o movimento popular de bairro (trabalhadores e moradores), até então tidos como relevantes para o processo de mudança e transformação social. Surge uma pluralidade de novos atores, decorrentes de novas formas de associativismos que emergem na cena política. A autonomia dos membros da sociedade civil deixa de ser um eixo estruturante fundamental para a construção de uma sociedade democrática porque, com a saída dos militares e o retorno dos

processos eleitorais democráticos, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas de lutas e conquistas na sociedade política, especialmente nas políticas públicas.

### **A efetivação da Política de Comunicação nos movimentos sociais**

Desde os anos 70 do século passado, os movimentos sociais urbanos passaram a ter cada vez mais consciência de que os meios de comunicação não poderiam deixar de ser empregados como uma ferramenta estratégica para contribuir na mobilização social, na contestação da ordem capitalista e na conscientização política das classes populares.

Deste modo, as mais diversas associações, agremiações e sindicatos se dedicaram a produzir seus próprios veículos de comunicação alternativos, de teor eminentemente combativo, voltados sobretudo para a luta política e para a reivindicação dos direitos de cidadania. O conteúdo da comunicação popular geralmente empregado nos movimentos sociais do século XX dizia respeito, sobretudo, à reivindicação de um direito coletivo de participação nas decisões políticas de uma sociedade, além de questões ligadas às melhorias materiais nas condições de vida nos setores organizados das camadas populares. Naturalmente, com o processo acelerado de urbanização e constituição de uma sociedade de massas, o domínio dos meios de comunicação tornou-se elemento decisivo para a luta política e, conseqüentemente, para o exercício da cidadania. Com o processo de mobilização e legitimação dos movimentos sociais, ficava cada vez mais explícita a consciência da diferenciação entre aqueles que realmente detinham as condições de exercer e desfrutar os direitos de cidadania e, por outro lado, a massa de excluídos que eram estruturalmente privados desses direitos, tendo em vista que há graus diferenciados e desiguais no acesso aos recursos sociais (PERUZZO, 2002).

Como enfatizam os pensadores da comunicação educativa (ou educomunicação), o próprio ato de se envolver na produção de meios de comunicação favorece o desenvolvimento de uma interpretação mais crítica dos cidadãos em relação às mensagens das mídias, tendo em vista que a práxis comunicativa empreendida no exercício de participação nos veículos comunitários cria as condições para a compreensão das inúmeras estratégias empreendidas na construção da notícia (tais como escolha da pauta, hierarquização das informações, edição, uso de elementos iconográficos ou sonoros para enfatizar determinados elementos da notícia, etc.).

No Brasil, a prática participativa da população na comunicação não é, absolutamente, abrangente. É muito comum meios populares de comunicação serem produzidos por poucos, bem como ser a participação popular facilitada apenas no nível da transmissão de mensagens, e não nos processos de produção e gestão da Comunicação. (PERUZZO, 1995, p. 38-39). Os movimentos sociais podem, efetivamente, influenciar no discurso midiático. Nesse aspecto, considerando-se que um movimento social, mobilizado para a conquista de direitos concernentes à sua cidadania e dotada de um meio de comunicação, a partir do qual possa fazer "repercutir" suas demandas sociais, poderá colocar em pauta questões que estão direta e imediatamente relacionadas com a sua "realidade". Realidade esta que diz respeito às necessidades de outras comunidades que também são desfavorecidas nos direitos requeridos, entendendo-se que o protesto social é unicamente construído socialmente.

Outro ponto importante relacionado à comunicação nos movimentos sociais diz respeito ao desafio permanente que as lideranças encontram no sentido de mobilizar a sua comunidade e, em última instância, sensibilizar a sociedade em geral em nome de uma causa coletiva. A comunicação e a educação, dessa maneira, permitem a formação da opinião nos movimentos, incentivando, assim, uma interlocução mais efetiva entre os diversos grupos sociais. Em uma era mediatizada como a atual, os movimentos sociais não podem deixar de transformar a sua luta por

reconhecimento em uma luta por visibilidade nas mídias. Isso faz com que a Comunicação se torne um elemento cotidiano das práticas desses movimentos.

### **A questão da cidadania ampliada**

O descentramento do sujeito e a emergência de uma pluralidade de atores conferiram a um outro conceito: o de cidadania, com a mesma relevância que tinha o conceito de autonomia nos anos 1980. A questão da cidadania já estava posta nos anos 1980, tanto nas lutas pela redemocratização que levaram ao movimento Diretas Já, à Constituinte e à nova Carta Constitucional de 1988, destacando a questão dos direitos civis e políticos; como nas lutas populares por melhorias na qualidade de vida urbana. Nela a cidadania ganha novo contorno - como cidadania coletiva - e extrapola a demanda pelos direitos civis para incluir outros direitos, como os direitos sociais básicos, elementares, de primeira geração, já equacionados desde a Revolução Francesa, contidos nas demandas por casa, abrigo e comida; como direitos sociais modernos, relativos a condições de trabalho, educação, saúde etc.

A cidadania nos anos 1990 foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres, ela homogeneiza os atores. Estes deveres envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais.

### **A Constituição de 1988 e a participação popular**

De acordo com Dagnino (2000), a Constituição de 1988 trouxe alguns avanços democráticos para o Brasil, tendo, para este alcance, a forte participação da sociedade civil no processo de redemocratização do país. As eleições livres e a

reorganização partidária são avanços dessa ordem. Os anos 1990 apresentam alguns desses avanços já interiorizados na sociedade e nas esferas de poder do Estado (no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentares, e mais recentemente no executivo federal). Pode-se dizer que a participação da sociedade civil na política é uma conquista das diversas formas de manifestações, assim como a sua instrumentalização na Constituição de 1998. Entretanto, o cenário político é, segunda a autora, um campo minado, onde os espaços são delimitados.

A Constituição de 1988, conhecida também por “Constituição Cidadã” possibilitou uma nova interpretação de cidadania, não se limitando mais a um conjunto de sujeitos, estando agora nitidamente associada à política. O documento trouxe alguns avanços democráticos para o Brasil, tendo para este alcance, a forte participação da sociedade civil no processo de redemocratização do país. As eleições livres e a reorganização partidária são avanços dessa ordem. Os anos 1990 apresentam alguns desses avanços já interiorizados na sociedade e nas esferas de poder do Estado (no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentares, e mais recentemente no executivo federal).

Pode-se dizer que a participação da sociedade civil na política é uma conquista das diversas formas de manifestações, assim como a sua instrumentalização na Constituição de 1988. Entretanto, o cenário político é, segunda a autora, um campo minado, onde os espaços são delimitados. “O processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências”.

As noções de sociedade civil, participação e cidadania mantêm uma estreita relação e por isso foi escolhido para análise desse processo em que ocorre o deslocamento dos sentidos. A política neoliberal mudou a cultura do pensamento social no Brasil no projeto participativo que minimiza o Estado. A redefinição dos sentidos reconfigura a relação entre sociedade civil e Estado.

A primeira teoria sociológica sobre cidadania foi proposta por Marshall, ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão. Centrado na realidade britânica da época, muitas vezes sendo atacado por isso, focava-se no conflito frontal entre capitalismo e igualdade. Dessa forma, o autor estabeleceu uma tipologia dos direitos de cidadania, que seriam esses os direitos civis conquistados no século XVIII, os direitos políticos, alcançados no século XIX - ambos chamados de direitos de primeira geração - e os direitos sociais, conquistados no século XX, chamados de direitos de segunda geração. A análise sobre cidadania feita por Marshall está baseada no estudo da formação do direito na sociedade inglesa. Separando os direitos sociais em civil, político e social, cada um dos tipos de direito foi desenvolvido em diferentes momentos históricos.

É sabido que na sociedade brasileira o tema cidadania é fortemente marcado pelo conceito de igualdade e o acesso democrático aos direitos. A cidadania no Brasil ainda não é percebida como um exercício pleno dos direitos civis e políticos perante o Estado, sendo que, às vezes, seus estudos permanecem em um campo meramente ideológicos. Diante disso, torna-se extremamente complexo definir o que é ser cidadão, quem é cidadão? Quem de fato consegue exercer a cidadania?

## **Conclusão**

Em uma sociedade como a brasileira, com um dos maiores índices de desigualdade social, as políticas sociais têm necessariamente que tomar um caráter universalista e constituir-se como um instrumento de redistribuição e busca de igualdade. Entretanto, por sermos um país que preserva desigualdades marcantes, é preciso combinar o princípio de igualdade, embutido no conceito de cidadania e nos sistemas universais, com o princípio de justiça, que permita a construção de uma cidadania diferenciada, ou seja, uma igualdade complexa, que leve em consideração as singularidades entre os povos e as profundas diferenças existentes.



Podemos considerar que a necessidade de estimular a competência comunicativa e fomentar redes de movimentos nas comunidades é um ponto decisivo da questão da educação para a cidadania nas camadas populares, pois a inserção das pessoas no processo ativo de comunicação favorece a emergência de sujeitos capazes de contribuir de forma ativa e se tornarem protagonistas de sua história coletiva. Se a reivindicação de políticas sociais continua sendo necessária, essa não é mais a única razão de ser dos movimentos e associações comunitárias, pois os cidadãos sentem-se cada vez mais aptos participar de forma autônoma na resolução de um conjunto cada vez maior de questões comuns. Nesse contexto, o fortalecimento da sociedade civil, processo indissociável ao desenvolvimento dos meios de comunicação comunitários, aparece como alternativa mais democrática à resolução conjunta dos problemas sociais e à elaboração de novas formas de relação entre sociedade e Estado.

## Referências

CABRAL, Adilson. **A agenda política da comunicação:** construindo pontes entre organizações sociais e acadêmicas. Disponível em [http://www.comunicacao.pro.br/uff/adilsoncabral\\_agendapolitica\\_ALAIC2006.doc](http://www.comunicacao.pro.br/uff/adilsoncabral_agendapolitica_ALAIC2006.doc). Acesso em 10 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Um mito de concreto:** pistas para um movimento pela democratização da comunicação. Disponível em: <http://www.comunicacao.pro.br/artcon/mitocon.htm>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

DAGNINO, Evelina. “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR Arturo (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos:** novas leituras, p. 61-102, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Novas teorias dos movimentos sociais.** 2ª Ed. São Paulo: Loyola, 2009 c.

\_\_\_\_\_. **O Protagonismo da Sociedade Civil:** Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Petrópolis, Vozes, 2010 a.

HAMELINK, Cees. Direitos humanos para a sociedade da informação. In: MELO, José Marques de e SATHLER, Luciano. **Direitos à comunicação na sociedade da informação.** São Bernardo do Campo, Metodista, 2005 (p.103-151).

MARSHALL, T.H. Cidadania e classe social. In: **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, s.d. p. 57- 114.

PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. **Comunicação e culturas populares.** São Paulo: Intercom, 1995.

\_\_\_\_\_. **Mídia comunitária.** Comunicação & Sociedade. São Bernardo do Campo: Póscom-Umesp, n. 30, p. 141-156, 1998.

\_\_\_\_\_. **Comunicação nos movimentos populares:** a participação na construção da cidadania. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

SANTOS, Wanderlei Guilherme dos. **Cidadania e justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979.

SPICKER, P. Principles and values. In: **Social Policy:** Themes and approaches. Great Britain, 2008, p. 83-99.

## AS EXPERIÊNCIAS DE ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL DOS PESCADORES ARTESANAIS DE CAJUEIRO DA PRAIA (PI)

### THE EXPERIENCES OF ORGANIZATION AND SOCIAL PARTICIPATION OF ARTISANAL FISHERMEN OF CASHEW TREE (PI)

**Acaahi Ceja de Paula da Costa** | E-mail: acaahicosta@gmail.com.

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Piauí-UFPI. Técnica em eventos pelo SISUtec. Especializando-se em Gestão Pública pela Universidade Estadual do Maranhão-UEMA. Discente do Curso de Psicologia pela Universidade Federal do Piauí- UFPI.

**Shaiane Vargas da Silveira** | E-mail: shaiane@ufpi.edu.br.

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão –UFMA. Bacharel em Turismo pela PUC do Rio Grande do Sul e Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UNB. Atualmente é professora adjunto da Universidade Federal do Piauí-UFPI.

**Wygma Wendell da Silva Azevedo** | E-mail: wmawendell@hotmail.com.

Bacharel em Turismo pela Universidade Federal do Piauí – *Campus* Ministro Reis Velloso. Colaborado do Projeto de Extensão Laços de Cidadania Litoral do Piauí.

#### Resumo

O Projeto Laços de Cidadania Litoral do Piauí desenvolve um papel importante no reconhecimento e fortalecimento da comunidade pesqueira frente as suas demandas no litoral piauiense. Frente aos problemas diagnosticados desde 2013, o trabalho tem como foco de estudo a colônia de pescadores sediada no município de Cajueiro da Praia. O trabalho tem como objetivo apresentar a relação gestão/associados da colônia bem como diagnosticar a atuação da colônia frente à defesa da categoria pesqueira na localidade. A pesca artesanal, no local de pesquisa, apresenta-se como uma das principais atividades desenvolvidas na região, para isto, promover o fortalecimento da categoria; assegurar as inter-relações e promover o fomento da luta por melhorias, são atividades relevantes para o desenvolvimento da categoria.

#### Palavras-chave

Comunidade. Pesca. Colônia.

#### Abstract

The Citizenship Project Ties Coastal Piauí plays an important role in recognizing and strengthening of the fishing community forward their demands in Piauí coast. Of the problems diagnosed since 2013, work is to study focuses on the fishing community based on Cashew municipality Beach. The work aims to present the relationship management / members of the colony and diagnose the performance of the front colony to defend the fishing category in the locality. Small-scale fishing in the site survey, presents itself as one of the main activities developed in the region for this, promote the strengthening of the category; ensure inter- relations and promote the development of the struggle for improvements are activities relevant to the development of the category.

#### Keywords

Community. Fishing. Cologne.

## Introdução

O Projeto de Extensão Laços de Cidadania Litoral do Piauí atua desde 2013 com comunidades de pescadores artesanais e artesãos dos quatro municípios do Litoral Piauiense, a saber: Parnaíba, Luís Correia, Ilha Grande e Cajueiro da Praia. O projeto é realizado sob orientação de uma docente do curso de Turismo e discentes de Turismo e Psicologia da Universidade Federal do Piauí, *Campus* Ministro Reis Velloso, e possui parceiros de instituições públicas e associações locais. O projeto tem como objetivo a construção de estratégias organizacionais de apoio à pesca, beneficiamento e comercialização, através de circuitos curtos de produção e comercialização com as comunidades de pescadores das comunidades do litoral.

Inicialmente, foi realizado o processo de sensibilização nas comunidades para que fosse compreendido os objetivos do projeto e que aderissem à parceria. Percebeu-se que as associações e colônias de pescadores não desenvolvia as atividades harmonicamente entre seus associados. Por mais que o histórico dos pescadores artesanais seja de lutas, estes possuem dificuldade de organização e comprometimento (SANTOS *et al.*, 2005), como exemplo que ocorre em Cajueiro da Praia, um dos municípios que faz parte do público alvo do projeto. Outros autores destacam a mesma dificuldade de outras comunidades, como Santos *et al.* (2005), em que menciona que no Nordeste Paraense, dos 182 pescadores entrevistados, 43% participavam pouco das reuniões e 36% não possuíam nenhum vínculo associativo da classe. O mesmo problema constatou-se no estado de Sergipe (SOUZA & NEUMANN-LEITÃO, 2000) e no litoral paulista (DIEGUES, 1973).

## Metodologia

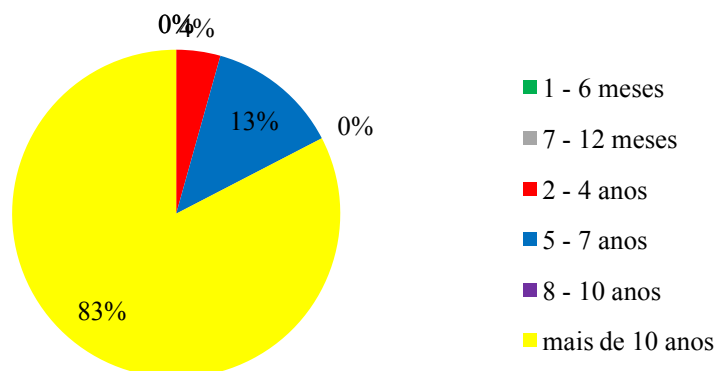
O campo de pesquisa foi o município de Cajueiro da Praia, no qual foram entrevistados 85 pescadores proprietários de embarcações à motor e à vela, sendo cada entrevista com duração média de 60 minutos. O período da pesquisa foi de duas semanas, sendo aplicado um questionário quali-quantitativo. Este relato de experiência retrata uma pequena ramificação da pesquisa com os pescadores artesanais do município de Cajueiro da Praia.

## Questões abordadas aos pescadores

Dos pescadores entrevistados, 81% estavam filiados na Colônia Z-6- única colônia de pescadores sediada no município de Cajueiro da Praia- os 19% restantes disseram não estar mais filiados, justificando por estarem aposentados, outros com interesse em ingressar em outra organização, já outros apresentavam a falta de interesse em se filiar a organizações de pescadores.

Dos pescadores cadastrados, 83% estão a mais de 10 anos na Colônia, enquanto que 13% estão de cinco a sete anos e somente 4% de 2 a 4 anos filiados à Colônia. Esses sócios com menor tempo de filiação são os pescadores mais jovens que foram entrevistados, como mostra o gráfico I.

**Gráfico I** – Tempo de filiação dos pescadores à Colônia Z-6. Cajueiro da Praia. Junho/2014.



Fonte: dados da pesquisa, junho/2014.

Ao serem questionados se consideravam a Colônia Z-6 atuante, com um papel relevante diante das causas da categoria, 62% dos pescadores consideram que não e 38% disseram que sim. Quanto as falas negativas, os motivos são variados, em que todos convergem para o “*abandono do pescador*”. Os pescadores reclamam que a época em que a Colônia mais trabalha é no período de concessão do seguro defeso “*porque não trabalha muito, só na época do seguro defeso*”.

Uma reclamação inversa foi a de que recebem o dinheiro do seguro defeso, mas não possuem direitos. Observou-se ainda que os principais desafios, internos e externos da colônia estão possivelmente associados a apoiar mecanismos de conservação do pescado, organização da produção, de agregação de valor e de comercialização mais justa da produção.

Outro problema diagnosticado durante o período de pesquisa é a desorganização da entidade, que centraliza as tarefas em um único funcionário, fato relatado por pescadores. Dessa forma, as reclamações se estendem ao atraso das carteirinhas do pescador profissional, além da falta de comunicação “*Porque eles não têm muito interesse de ajudar os pescadores. A comunicação da Colônia também não é muito boa.*”. Essa falta de interesse citada, possivelmente seja os casos da ausência de auxiliá-los nas compras dos materiais da pesca ou colaboração nos reparos.

Os pescadores que disseram querer integrar-se em outra organização justificaram a falta de colaboração da atual gestão da Colônia. Através das percepções captadas durante a pesquisa, é de que a Colônia não estar envolvida no cotidiano da categoria frente as suas necessidades, como se a instituição estivesse ausente na maior parte do tempo. Porém as reclamações dos pescadores se mostram dissociadas de ações de mudanças, o que pode estar associado o baixo nível escolar, conseqüente desinteresse em saber dos próprios direitos e de um processo de aprendizado democrático.

### **Atuação da Colônia frente a demanda de seus associados**

A atuação da Colônia ou de qualquer outra organização de Pescadores é de promover espaços estratégicos para que a classe adquira voz e sejam articulados (FAO, 2014). No relatório “*The State of World Fisheries and Aquaculture*” (2014), a FAO mostra que o grande desafio para as organizações de pescadores é manter os sócios participativos ao longo do tempo. No município de Cajueiro da Praia, há relatos de pescadores com o interesse de sair da Colônia de Pescadores Z-6 e fundar uma nova associação que abranja alguns municípios do Ceará, que são próximos à Cajueiro da Praia, como afirma uma pesquisadora da ONG Comissão Ilha Ativa- organização atuante na área de pesquisa- em entrevista cedida para este estudo.

Alguns pescadores mencionaram que a Colônia não beneficia democraticamente todos os associados, como por exemplo, fornecer o carro da Colônia para levar os pescadores à capital ou aos municípios próximos por motivos de saúde na família. “*Eles não beneficiam todo mundo, só quem eles querem*”<sup>11</sup>. Essa reclamação fez parte de mais de uma entrevista. O interessante foi a coincidência nas falas, tanto dos pescadores da sede de Cajueiro da Praia, quanto dos pescadores de

---

<sup>11</sup> (não se identificou nº 14, acima de 60 anos)

Barrinha e Barra Grande. Outra fala marcante foi: *“Porque eles são envolvidos com política e só beneficiam quem vota no candidato deles”*<sup>12</sup>. Isso foi questionado ao atual presidente da Colônia Z-6, o qual disse que não acontece isso. Segundo a FAO (2014), pode existir um potencial abuso de poder e privilégios de alguns sócios, bem como a exclusão e marginalização dos membros, quando os direitos dos sócios dependem da organização. Por esse motivo, provavelmente seja importante aumentar o nível de instrução desses pescadores para que estes possam se integrar e exigir seus direitos.

Outras reclamações foram referentes aos computadores que a Colônia recebeu, mas que ainda não disponibilizou para a comunidade. *“Tem muita coisa para fazer e eles não fazem. Tem cinco computadores lá para os nossos filhos aprenderem alguma coisa e não funcionam”*<sup>13</sup>. Uma das falas de um dos pescadores faz referência à saúde, interessante, pois esta fala foi uma das poucas que deu importância para a saúde do pescador: *“Precisaria melhorar. Deveria trazer mais projetos, auxiliar na saúde do pescador, e da família. Tem computador lá para os nossos filhos aprenderem e não funciona”*<sup>14</sup>.

Questionado, o presidente da colônia se os associados eram informados sobre o que estava acontecendo na Colônia, como a falta de funcionamento na Fábrica de Gelo, ou da questão dos computadores, e ele disse que não repassa, pois ele não tem que falar isso ao pescador, pois estes não resolverão o problema, mas sim para algum político que ajude a resolver os problemas.

Essa é uma visão centralista que, segundo a FAO, pode contribuir para o sucesso ou fracasso de uma organização coletiva, pois *“a interferência política, mudanças de regime, instabilidades e falta de autonomia pode restringir o seu leque de possibilidades e impor estruturas organizacionais inadequadas, muitas vezes com uma orientação em curto prazo.”* (FAO, 2014, p. 58).

---

<sup>12</sup> (F.S.C., acima de 60 anos)

<sup>13</sup> (não se identificou nº 24, 45 a 60 anos)

<sup>14</sup> (Não se identificou nº 25, 45 a 60 anos)



Na Colônia existe um pescador que hoje é vereador em Cajueiro da Praia. Ele foi instigado pelos administradores da Colônia a inserir-se na política com o intuito de “*lutar pela causa do pescador*”, como o atual presidente destaca. No entanto, houve depoimentos que não gostavam de a colônia ter envolvimento com política: “*Eles diferenciam os associados. Tem muita política envolvida lá (na Colônia). Eles obrigam o sócio a votar no candidato da colônia senão tiram nosso seguro defeso*”.

Enquanto alguns depoimentos reprovam a atual gestão, outros afirmam que “*Do jeito que tá, tá bom*”. Outros reconhecem alguns benefícios da atual gestão: “*Não tenho perspectiva de melhoras, mas foi esse presidente (da Colônia) que trouxe o benefício do pescador*”. Esse contexto evidencia perdas no processo histórico organizacional da pesca artesanal, que a gestão atual da colônia de pescadores, ao que nos parece, está associando a política institucional de classe dos pescadores a política partidária e os interesses individuais.

Nascimento & Sassi (2007) perceberam a individualidade dos pescadores artesanais de Cajueiro da Praia, pois nas entrevistas observaram que os benefícios sugeridos por eles definiam o caráter individualista e assistencialista, “como, por exemplo, a doação e financiamento das artes da pesca e incentivo da pescaria em alto-mar, em nível pessoal.” (p. 150). Essa observação dos autores indica a falta de visão holística e de cooperação entre os pescadores artesanais, “pois ficam à espera de soluções prontas e impostas de cima para baixo.” (NASCIMENTO & SASSI, 2007, p. 150).

Questionou-se aos pescadores se existia algum evento na cidade que promovesse a articulação e a comercialização dos pescadores. Dos entrevistados, 85% disseram que sim, informando que o principal era o evento Regatas, geralmente organizado pela Colônia de Pescadores Z-6. No entanto, os pescadores completavam que nem todos participam, pois é necessário que a canoa seja um tipo específico que seja mais veloz, além do alto investimento nas velas. Os profissionais da pesca disseram que o evento Regatas é “*para turista ver*”, e não sentem como um evento voltado para a comunidade. Já 15% responderam não existir um evento voltado para

a comunidade no município estejam de acordo com esses pescadores. Os pescadores sentem a falta e necessidade de uma feira livre para a comercialização do pescado.

Questionou-se também quais instituições os pescadores mais conheciam e se as mesmas se faziam presentes na comunidade e a Universidade Federal do Piauí não obteve destaque. Dos entrevistados, 75% não conheciam a instituição e/ou não percebiam sua presença na comunidade. Alguns entrevistados relataram que não era a primeira vez que estudantes aplicavam questionários e em seguida questionavam: “*mais isso aí é pra quê mesmo?*”. Quando abordados para ceder a entrevista, previamente os objetivos do questionário eram explicados, no entanto, a maioria dos pescadores mostravam certo grau de desconfiança.

Questionou-se ao presidente da Colônia se ele conhecia algum projeto da Universidade e se alguma vez ele pediu ou recebeu assistência da Instituição. O presidente afirmou não conhecer os projetos, não tinha conhecimento do Curso de Engenharia de Pesca, por exemplo, e disse nunca ter pedido auxílio, pois não sabia que a Universidade proporcionava isso à comunidade.

Questionado aos pescadores sobre a administração da colônia Z-6, foi perceptível as reclamações apresentadas, principalmente à necessidade de assistencialismo para os associados. Vários questionamentos foram levantados, o que mostra uma ausência de relações entre associados e gestão, como mostra o quadro I.

**Quadro I** – Opinião dos pescadores quanto à administração da Colônia de Pescadores Z-6. Cajueiro da Praia. Junho/2014.

Opiniões dos pescadores em relação à Colônia de Pescadores Z-6

|   |
|---|
| “Tinham que dar mais atenção ao pescador. Tinha um carro e o carro não tá mais lá. A gente pede o carro para ir até Teresina pra conseguir tratamento e eles não dão o carro pra gente ir. Quando dão o carro, a gente tem que pagar o óleo, ou a gasolina.” (Não se identificou, 26 a 45 anos) |
| “Tá bom, mas precisa tá mais atento à necessidade do pescador” (Não se identificou, 45 a 60 anos)   |
| “Deveria ter mais recursos para ajudar a gente a comprar equipamentos” (Não se identificou nº 9, 45 a 60 anos)  |
| “Deveriam tratar da saúde dos pescadores, ajudar na compra dos remédios” (Não se identificou nº 10, 45 a 60 anos)   |
| “Eles prometeram computadores para os nossos filhos estudarem e não fizeram isso” (Não se identificou nº 12, 45 a 60 anos)  |
| “Teria que mudar toda a diretoria da colônia” (Não se identificou nº 13, acima de 60 anos)  |
| “A sede deveria ser em Cajueiro da Praia” (Não se identificou nº 14, acima 60 anos)   |
| “Eles deveriam se desligar da política” (F.S.C., acima de 60 anos)  |
| “Não tem organização, a administração é ruim, não existe prestação de contas, e não existem projetos para nós pescadores.” (Não se identificou nº 20, de 26 a 45 anos)  |
| “Não tem apoio ao pescador, então deveriam apoiar a gente. Deveria ter material (para a pesca) pra emprestar pra gente e ajudar os pescadores” (N.P.S., de 26 a 45 anos)  |
| “Deveriam ajudar com equipamentos para os pescadores” (Não se identificou nº 24, acima 60 anos)   |
| “A carteira demora chegar. Eles tinham que ajudar a gente a comprar material, a manter nosso material, que é muito caro.” (Não se identificou nº 25, 45 a 60 anos)  |
| “Falta transparência. Deveria mudar toda a administração e trazer projetos.” (Não se identificou nº 26, de 45 a 60 anos)  |

Fonte: entrevistas da pesquisa, junho/2014.

Através desse quadro é possível compreender o paralelismo que ocorre entre as atividades que são desenvolvidas pela gestão da colônia e as reais demandas que ela apresenta. O que demonstra autoritarismo dos atuantes frente às decisões que devem ser tomadas para um bem coletivo. Isto acaba prejudicando as relações entre líderes e associados, pessoas fundamentais para o desenvolvimento das atividades e busca de melhorias para a categoria.

### Considerações finais

A extensão universitária segundo o I Encontro Nacional de Pró-Reitores em Extensão Universitária é “o processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre

universidade e sociedade” (RENEX, 2005, p. 01). A extensão promove transformação e não assistencialismo, ou seja, com o apoio da pesquisa e do ensino, a Universidade utiliza o pilar da extensão para promover transformação na sociedade que a cerca. Dessa forma, os cursos da Universidade Federal do Piauí em contato com a população de Cajueiro da Praia (PI) proporcionarão aos acadêmicos a oportunidade de elaboração de prática no conhecimento acadêmico.

Conclui-se que a comunidade pesqueira envolvida no campo de pesquisa, passa por um período crítico frente ao real papel da entidade. Diferente das demais associações, colônias e sindicatos da categoria, conhecidas através do projeto, a colônia possui uma gestão afastada das necessidades apresentadas pelos pescadores entrevistados.

Ainda, há diferença nas demandas apresentadas por alguns entrevistados frente a real função da colônia. Para isto, deve-se pensar em estratégias de informatização aos associados para o melhoramento das relações entre os envolvidos, para assim promover o fortalecimento, confiabilidade e tornar a colônia participativa em busca de melhorias para os pescadores da região.

## Referências

DIEGUES, Antonio Carlos. **Pesca e marginalização no litoral paulista**. 1973. 190 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade de São Paulo. CEMAR – Centro de Culturas Marítimas. São Paulo, 1973.

NASCIMENTO, Maria do Socorro Viana & SASSI, Roberto. Análise da atividade pesqueira e das condições socioeconômicas dos pescadores artesanais de Cajueiro da Praia, Estado do Piauí, Brasil. **Gaia Scientia**, João Pessoa, v.1, n.2, p. 141-154, 2007.

RENEX. **Documentos de extensão**. Plano Nacional de Extensão Universitária. Documento em pdf. Disponível em: [www.renex.org.br](http://www.renex.org.br) Acesso em: 22 de junho de 2014.

SANTOS, Marcos Antônio Souza dos; GURREIRO-FILHO, Mario Corino Siqueira; NEVES, Paulo Rogério dos Santos; AGUIAR, Cláudia Glaucilene Guimarães. Análise socioeconômica da pesca artesanal no Nordeste Paraense. In: XLIII Congresso da SOBER “Instituições, Eficiência, Gestão e Contratos no Sistema Agroindustrial”. **Anais...** Ribeirão Preto, 24 a 27 de julho de 2005, p. 1-20.

SOUZA, Marluce Rocha Melo & NEUMANN-LEITÃO, Sigrid. Conseqüências Sócio-Econômicas dos Impactos Antrópicos no Estuário do Rio São Francisco em Brejo Grande, Sergipe – Brasil. **Trabalhos do Instituto de Oceanografia**, Universidade Federal do Pernambuco, Recife, v.28, n.1, p. 97- 116, 2000.

## FATOS E PROTAGONISTAS NO PROCESSO DE CONCEPÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

### FACTS AND PROTAGONISTS IN THE DESIGN PROCESS OF SOCIAL PARTICIPATION IN BRAZIL

**Fábia de Kássia Mendes Viana Buenos Aires** | E-mail: [fabiakassia@gmail.com](mailto:fabiakassia@gmail.com)

Professora Mestre em Políticas Públicas do Curso de Direito da Universidade Estadual do Piauí; Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Piauí

**Simone de Jesus Guimarães**

Prof<sup>a</sup> D<sup>ra</sup> do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí.

#### Resumo

O presente artigo objetiva analisar a participação social no Brasil por meio de seus mecanismos de emancipação social. Trata-se de uma pesquisa de caráter analítico-descritivo e qualitativo, utilizando como técnica de pesquisa a revisão bibliográfica, com fins de perceber o papel da participação social, sob a perspectiva do fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil. Mediante uso de metodologia qualitativa, realizou-se uma revisão bibliográfica acerca do tema. Os resultados apontam para a relevância da participação da sociedade civil, contudo revelam o seu desvirtuamento face ao ideário neoliberal, que a utiliza em prol de uma despolitização da sociedade e um engessamento de sua atuação.

#### Palavras-chave

Participação social. Sociedade Civil. Estado.

#### Introdução

Nas últimas décadas, a questão da participação social repercutiu nos meios acadêmicos brasileiros e ganhou espaço em diversos eventos nos campos das ciências humanas e sociais. É possível identificar, até mesmo sem grandes esforços investigativos, um avanço significativo na cultura política do país e no repertório discursivo, assentado na valorização dos espaços destinados ao encontro da

sociedade civil com o Estado, sendo estes tidos como mecanismos de emancipação social, na medida em que permitem o engajamento político das classes trabalhadoras.

O contexto de pós-participação brasileiro - que se configura como o período decorrente da promulgação da Carta de 1988, no qual a sociedade passou a dispor, normativamente, de espaços públicos consultivos e deliberativos de políticas públicas - impulsiona cada vez mais a se pesquisarem assuntos para além da zona de conforto até então discutida, qual seja a participação enquanto instrumento de reconhecimento de direitos dos movimentos e entidades sociais. Parte-se agora da necessidade de explorar e trilhar caminhos por vezes conflitantes e relacionados à efetiva contribuição que esses espaços fornecem para a emancipação da sociedade civil em relação ao poder de influência do mercado junto ao Estado, colocando-a em uma posição de efetiva negociação de suas demandas (LAVALLE, 2011).

O presente artigo objetiva analisar a participação social no Brasil por meio de seus mecanismos de emancipação social, verificando se os mesmos estariam realmente servindo a esse fim, ou sendo utilizados em prol dos interesses neoliberais de redução da intervenção estatal. Trata-se de uma pesquisa de caráter analítico-descritivo e qualitativo, utilizando como técnica de pesquisa a revisão bibliográfica, com fins de perceber o papel da participação social, sob a perspectiva do fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil.

Procura-se aqui saber quais fatos e atores foram relevantes para a construção da participação social no Brasil e a partir de que momentos históricos foi possível a concepção e implementação de espaços destinados a essa participação nas diversas instâncias de elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas.

### **Atores sociais e seu papel no processo de concepção da participação social no Brasil**

O Brasil foi, até os anos de 1980, um país com baixa propensão participativa, fenômeno esse, segundo Avritzer (2009, p. 27), “[...] ligado às formas verticais de

organização da sociabilidade política, tais como a concentração do poder na propriedade da terra e a proliferação do clientelismo no interior do sistema político na maior parte do século XX”.

A atuação estatal no período ditatorial, que vai de 1964 a 1985, foi no sentido de reprimir as demandas das classes trabalhadoras recém-estabelecidas em meio à tentativa de implementação e modernização industrial. As relações sociais eram tratadas, em regra, em bases clientelistas, paternalistas e subalternas aos interesses estatais e econômicos. A consequência imediata desse modo de atuar estatal foi a constante exceção de mecanismos participativos na própria gestão governamental (DURIGUETTO, 2009).

Assim sendo, o período de formação e modernização capitalista brasileiras contou com uma intervenção estatal forte no sentido de excluir os movimentos organizados dos processos políticos decisórios, prevalecendo, no âmbito das relações entre sociedade civil e Estado, o autoritarismo em prol dos interesses de mercado, sendo estes o centro das ações governamentais, em detrimento dos direitos sociais (IANNI, 1984).

A mediação estatal em favor dos interesses econômicos e a consequente exclusão dos setores da sociedade, mediante cooptação e/ou repressão, foi um aspecto negativo da modernização econômica e política pela qual passou o país no processo de transição capitalista, o que de certo modo justificaria a passividade e o acanhamento popular no que diz respeito à participação política.

O controle estatal das reações das classes trabalhadoras através de sua cooptação e incorporação à própria estrutura governamental dificultou sua organização e mobilização, uma vez que vinculava legalmente os sindicatos ao Estado. Observou-se o que Gramsci (2001) intitulou de “revolução passiva”, na qual as classes economicamente dominantes se anteciparam a uma possível organização popular e, através do Estado, disponibilizaram uma série de direitos trabalhistas demandados na década de 1930, disseminando o ideário de Estado protetor de direitos sociais e das classes trabalhadoras (SANTOS, 1979).



A consequência imediata foi a construção de uma cidadania tida como corporativa, inerente tão somente aos detentores de uma posição na escala produtiva de trabalho, onde os destituídos dessa condição estariam também excluídos de suas prerrogativas sociais. Não se trataria, nesse contexto, de universalização de direitos, mas aquisição dos mesmos mediante a comprovação de seu status de trabalhador.

A participação cidadã até a década de 1960 restaria comprometida pela sobreposição dos interesses econômicos em detrimento dos sociais, bem como pela acentuada atuação clientelista do Estado frente às necessidades sociais, regulando as relações entre sociedade civil e mercado, e pacificando as demandas sociais através da concessão antecipada de direitos, sempre menor do que o esperado ou desejado (SANTOS, 1979).

Paralelo a este cenário de práticas e relações entre Estado e classe operária, os primeiros setenta anos do século XX também foram marcados por experiências isoladas de um número reduzido de associações civis, em particular associações comunitárias na cidade do Rio de Janeiro, e de práticas recreativas e associações de moradores de bairros, como, por exemplo, a Sociedade de Amigos de Bairro (SAB), na cidade de São Paulo, durante os anos de 1950. A cidade de Porto Alegre se apresentou como a que teve um associativismo comunitário menos clientelista e mais comunitário nesse período, com a Federação das Associações Comunitárias (FRACAB), a qual ensaiou certas características do associativismo comunitário, tais como o anticlientelismo e uma relativa autonomia frente ao Estado, fortemente sentida no período da redemocratização dos anos de 1970 e 1980 (GOHN, 2003).

Ainda que a atuação estatal, nas décadas precedentes ao golpe político de 1964, tenha sido sempre no sentido de controlar as mobilizações populares, especialmente as das classes trabalhadoras urbanas e rurais, havia uma insatisfação por parte das mesmas, que questionavam sua exclusão de qualquer poder de decisão. Porém a arquitetura ditatorial estabelecida, a partir de 1964, freou as

mobilizações e privou normativamente a possibilidade de qualquer organização em prol da reivindicação de direitos (DURIGUETTO, 2009).

O Estado passou a exercer, nesse período, além da função de cooptador de organizações sociais, a função de repressor de toda e qualquer mobilização contra sua atuação, fosse na esfera política, fosse na esfera econômica ou social. No entanto, ainda que esse fosse o cenário apresentado institucionalmente pelo Estado, não foi possível refrear por completo as manifestações em prol de uma maior inserção da sociedade na condução política do país, ainda que tenham se dado na contramão dos interesses estatais e de mercado (BOSCHI, 1987).

Dagnino e Tatagiba (p.1, s/d) apontam o Brasil como o país, dentre os da América Latina, que conta com um histórico mais longo e diverso de participação de variados setores da sociedade civil, pois, a partir de meados dos anos de 1970, houve um relevante crescimento das associações comunitárias, com enfoque na reavaliação da ideia de direitos, na defesa de autonomia organizacional perante o Estado e na busca por instrumentos públicos de apresentação de demandas e negociação com o mesmo.

Além desse momento, evidencia-se, de forma mais acentuada no final dos anos de 1970, uma ação contrária ao regime autoritário em vigor à época que colaborou relevantemente para a redemocratização, expressando-se através de mobilizações em prol da Assembleia Constituinte, em 1987-88. A condução oposicionista ao Estado que essas organizações sociais apresentavam era o que as legitimava frente a um sistema político contrário aos interesses sociais, uma vez que impedia qualquer possibilidade de participação da sociedade em sua condução governamental. A dicotomia Estado versus sociedade era preponderante.

O país se encontrava em uma grave crise econômica na qual as demandas crescentes por serviços sociais não eram atendidas. A reivindicação dos movimentos sociais por direitos, bem como por uma mudança na condução administrativa do Brasil, era um contexto favorável à emergência de espaços participativos. Nesse ínterim, a sociedade civil passou a ter peso relevante na gestão, uma vez que o

caráter autoritário, centralizador e excludente das relações entre Estado e sociedade civil, bem como a incapacidade do Estado de suprir as necessidades sociais, estava cada vez mais patente.

A redefinição das relações político-institucionais entre Estado e sociedade civil a favor de um diálogo e de uma deliberação conjunta passou a ser a fala predominante entre os movimentos sociais na segunda metade da década de 1980. A relação dicotômica entre os mesmos modificou-se e, gradativamente, foi transformando-se em uma atuação mais colaborativa, ou seja, ambos atuando em conjunto em torno da elaboração, deliberação e implementação de políticas públicas demandadas pela sociedade.

Entre 1985 e 1988, em decorrência da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e da elaboração da nova Constituição, estabeleceram-se no país relevantes mudanças na política brasileira. A principal e mais importante característica da ANC seria seu caráter participativo, e o recebimento de propostas de emendas populares relacionadas a diversos assuntos importantes para a sociedade, tais como reforma urbana, saúde, relações de trabalho e reforma agrária. Os movimentos sociais à época utilizaram-se desse canal para apresentar suas propostas e defender seus interesses, o que caracterizou esse momento como de aproximação e aprofundamento democrático, viabilizando futuras mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil.

Percebe-se que a busca pela redemocratização do país trouxe embates e conflitos entre Estado e movimentos sociais na luta por reconhecimento de direitos de cidadania, oportunizando o estabelecimento normativo dos mesmos e modificando gradativa e lentamente o espaço político no qual os gestores atuavam. Conseqüentemente, através da Constituição de 1988, variados mecanismos de regulação e criação de políticas públicas foram sendo criados, como bem assevera Tatagiba (2009, p. 11), quais sejam: “o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema

Único de Assistência Social (SUAS), o Estatuto da Cidade, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), etc”.

A política urbana também recebeu forte apoio nesse período, através do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), o qual apresentou à ANC proposta de emenda popular de participação da sociedade civil na gestão sobre questões urbanas. Apesar de toda a pressão sofrida por conta dos interesses imobiliários à época existentes, estabeleceu-se a obrigatoriedade de elaboração, por parte de todos os municípios com mais de vinte mil habitantes no país, de um Plano Diretor, no qual a participação da sociedade civil seria obrigatória (BRASIL, 2013).

Outro exemplo característico desse período foi a ascensão do orçamento participativo como instância legítima de colaboração social junto à gestão pública. A cidade de Porto Alegre teve, em sua administração, já em 1988, a implementação desse espaço de deliberação entre Estado e sociedade civil em nível municipal, contando com membros de associações de bairros e cidadãos. Outras cidades também aderiram à utilização desse mecanismo participativo, como Recife, Belo Horizonte, Belém etc. Os novos mecanismos de participação viabilizaram um engajamento político de membros dos movimentos sociais não apenas na gestão de políticas públicas, mas também no próprio processo eleitoral de seus representantes (GOHN, 2003).

Na primeira metade da década de oitenta, as preocupações das organizações sociais giravam em torno de autonomia em relação ao Estado, redemocratização das relações políticas e sociais, bem como controle e fiscalização da gestão pública. Num segundo momento, já conquistadas essas demandas, principalmente no plano normativo, na metade da década de 1990, os interesses sociais estavam voltados para o estabelecimento de uma ampla gama de possibilidades no tocante à participação em todas as áreas de elaboração das políticas públicas. A manutenção de sua autonomia perante o Estado e sua emancipação em termos políticos tornaram-se um ponto sensível nesse cenário, tendo em vista a efetiva aproximação com o mesmo e com suas instituições (DAGNINO, 2002).

Tem-se uma ideia no disposto por Duriguetto (2009, p 3):

Neste cenário de redefinição das ações práticas políticas dos movimentos sociais, parece consensual a constatação do abandono de atitudes de confronto e de reivindicação pela valorização de condutas institucionais pragmáticas e propositivas na busca de diálogo, negociação, parcerias com o Estado e de formas alternativas de participação no sistema de representação de interesses. Essa redefinição das formas de luta dos movimentos sociais fomentou a elaboração de análises, nas quais emerge uma nova concepção de sociedade civil. Esta passa a ser entendida como a esfera, na qual se desenvolve uma articulação entre os movimentos sociais e as agências estatais por espaços democráticos de representação e interlocução pública para o reconhecimento, garantia e consolidação de direitos de cidadania.

A expectativa das entidades da sociedade civil em relação à atuação administrativa, era que, mediante a utilização dos mecanismos de participação social que emergissem do Estado, se modificassem as estratégias governamentais de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. Como dispõem Tatagiba e Teixeira (2006),

A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando mais próxima do Estado, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual confusão entre o interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Esperava-se, ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando assim como um fator educacional na promoção da cidadania (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p.8).

Imaginava-se que, através da participação social, seria possível modificar o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, uma vez que estabeleceria modificações nas agências estatais no tocante à transparência de seus atos e à responsabilização quanto à obrigatoriedade de negociar com a sociedade civil acerca de seus interesses. A atuação política dos movimentos sociais, seu engajamento e sedimentação de demandas trazia à baila a possibilidade de uma

mudança no quadro de interesses estatais, muito mais a favor da sociedade do que do mercado.

Segundo Tatagiba (2009, p. 11), “esperava-se, ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando assim como um fator educacional na promoção da cidadania”.

A Constituição de 1988 referendou a participação da sociedade civil na condução administrativa do país através da criação de mecanismos para além das eleições. Ou seja, a atuação da sociedade civil não se resumiria à escolha de seus representantes, mas também atuaria em conjunto com os mesmos através dos espaços públicos institucionalizados ou não na elaboração, deliberação, implementação e fiscalização das políticas públicas. Estar-se-ia diante de um arcabouço normativo de participação paritária entre Estado e sociedade civil em prol da administração pública (DAGNINO; TATAGIBA, 2011).

As Inflexões nas formas de atuação dos movimentos sociais, expressa na sua chamada ‘inserção institucional’ e as novas relações que se estabelecem entre eles e o Estado nos seus distintos níveis, exigiu a adoção de novas formas de atuação que, por sua vez, implicaram num difícil processo de aprendizado. O trânsito que desde uma atuação que enfatizava fortemente, de um lado, a dimensão reivindicatória e as estratégias de ação a ela adequadas e, de outro, a mobilização e organização do movimento, para as novas exigências que a participação nos novos espaços trazia se mostrou um sério desafio para os movimentos (DAGNINO; TATAGIBA, 2011, p.4).

Nesse contexto, foi possível perceber uma organização por parte dos movimentos sociais em prol de sua introdução na atuação governamental, não apenas através dos espaços institucionais de participação criados através da Constituição de 1988, mas mediante inserção no ambiente político, com o surgimento, inclusive, de partidos representantes das classes trabalhadoras. O objetivo maior seria a possibilidade de ascensão ao poder, pelas vias eleitorais, de representantes dos interesses das classes trabalhadoras, rompendo com o tradicional estilo político de alternância das elites. A redemocratização das instâncias governamentais e a abertura de canais de participação popular seriam, para esse

novo contexto político, as possibilidades reais de mudanças na relação Estado e sociedade e de sua emancipação (FELTRAN, 2006).

Segundo Tatagiba e Teixeira (2006), a ampliação dos mecanismos, principalmente institucionais, de participação social, foi um dos elementos mais enfáticos na construção das relações democráticas na América Latina ao longo dos anos noventa, bem como um elemento possibilitador de emancipação social. Outra forte tendência a ser destacada seria o fortalecimento das bases locais de deliberação mediante a descentralização administrativa, delegando aos municípios mais responsabilidades.

Variados estudos apontam para o potencial dos inúmeros mecanismos existentes, em nível municipal e estadual de participação, que possibilitariam o diálogo entre comunidades e governo, e gerariam uma variedade e complexidade quanto à formulação das políticas públicas na região, possibilitando a renovação constante das relações democráticas entre Estado e sociedade civil (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006).

É interessante ressaltar que, nesse período, convergiam a implementação dessa arquitetura participativa contemporânea e a introdução dos preceitos neoliberais de cortes de investimentos na área social e de desconfiguração da própria noção de direito, coração do ideário participativo até então desejado (DAGNINO, 1999).

Diante desse contexto participativo referendado através da Constituição Federal de 1988, os espaços criados para reivindicação, deliberação e fiscalização das políticas públicas se apresentam como locais apropriados para a sedimentação da democracia. Urge compreender como a sociedade civil vem atuando nesse cenário em prol de sua emancipação social, frente às constantes interferências neoliberais em sua relação com o Estado.

## Conclusão

A criação de espaços públicos de participação social, com fins de ampliar a representação e integrar a sociedade civil à cena pública, meta primordial dos movimentos sociais no final da década de 1970, ocorreu sob o ponto de vista normativo e, sobretudo, pós-Constituição de 1988. Há um rol de previsões e dispositivos constitucionais que não apenas permite essa participação, como a coloca como peça chave na formação de um ambiente democrático de fato. Em termos normativos, poder-se-ia falar na existência de emancipação das camadas populares, uma vez que sua inserção na condução política das demandas sociais restaria garantida.

O pluralismo de interesses e de grupos componentes dessa sociedade trouxe para a cena pública uma nova visão da relação Estado/sociedade civil. Houve uma heterogeneidade de interesses, de ideias e de disputa por poder. Esse pluralismo justificou-se pela existência de inúmeros grupos sociais organizados que buscavam o atendimento de suas reivindicações.

É necessário, pois, compreender que, diante de inúmeras variáveis, esses espaços têm sido utilizados por distintos sujeitos políticos que buscam posição e reconhecimento, no que diz respeito ao seu papel de agente emancipado socialmente, construtor de direitos e fiscalizador da gestão pública. E nem sempre a existência desses espaços por si só significa a consagração de uma efetiva democracia nos moldes de um regime democrático-participativo.

Há que se aperfeiçoar os espaços de participação social sem dotá-los de virtuosidade excessiva como solução para todos os males democráticos. A busca seria por romper os obstáculos relacionados e dar àqueles a instrumentalidade necessária para torná-los efetivos na conformação de uma democracia participativa. O cenário atual acerca da participação social no país encontra-se em franca expansão, tanto no que diz respeito aos conselhos, como no tocante aos mecanismos de controle e fiscalização da gestão pública (as ouvidorias). Ocorre que esses



mecanismos são utilizados no plano político apenas como momentos de escuta e não como de efetiva construção de direitos e fiscalização da gestão.

## Referências

AVRITZER, Leonardo (org). **Democracia participativa: experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988”. **Revista del Clad: Reforma y Democracia**, nº.4, 1995. Texto para Discussão ENAP n. 1, Brasília, 1995.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**. Ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, Evelina et al. **Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa**. Campinas: IFICH/UNICAMP (dossiê do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática), 1999.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007, 240p.

\_\_\_\_\_. “Sociedade Civil e democracia: um debate necessário”. **Libertas**, Juiz de Fora, v.8, n.2, p.83 – 94, jul-dez / 2008.

\_\_\_\_\_. “Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prático-política”. **Rev. Katálisis**, Florianópolis, v. 12 n. 1 p. 13-21 jan./jun. 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais.** Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, v.1.

IANNI, O. **O ciclo da revolução burguesa no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1984.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da política de assistência social: caminhos e descaminhos.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2011.

ROSENMANN, Marcos Roitman. Neoliberalismo. In: **Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe.** JINKINGS, Ivana; SADER, Emir (orgs). São Paulo: Boitempo, 2006.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleções Questões da Nossa Época; vol. 78.)

TATAGIBA, L. “Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa”. In: ALVAREZ, Sonia E.; BAIOCCHI, Gianpaolo; LÁO-MONTES, Augustin; RUBIN, Jeffrey W. and THAYER, Millie (eds). **Interrogating the civil society agenda: social movements, civil society na democratic innovation.** 2009 (no prelo).

TATAGIBA, L; TEIXEIRA, A. C. C. “Democracia representativa: complementaridade ou combinação subordinada? Reflexões sobre instituições participativas e gestão pública na cidade de São Paulo (2000-2004)”. XIX CONCURSO DO CLAD SOBRE REFORMA DO ESTADO E MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Guatemala, 2006.

**INTERDIÇÃO CIVIL:** O paradoxo entre a negativa dos Direitos Fundamentais no contexto de Políticas Públicas Afirmativas de Direitos

**CIVIL EMBARGO:** the paradox between the negative of Fundamental Rights in the context of Public Policy affirmative rights

**Amanda Furtado Mascarenhas Lustosa.**

Analista Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí e Doutoranda em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Assistente Social pela UFPI. Mestre em Políticas Públicas pela UFPI.

### Resumo

Este artigo pretende apresentar o complexo tema da interdição civil no contexto de políticas públicas afirmativas de direitos, revelando sua construção legal, visa também compartilhar algumas reflexões produzidas na tênue relação entre garantia de proteção e a negativa de direitos fundamentais. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de natureza qualitativa. Apesar dos avanços historicamente conquistados, observa-se que o Novo Código do Processo Civil, proposto em 2015, ainda mantém uma perspectiva muito mais “substitutiva” da vontade do interditado do que propriamente “integrativa” do curatelado à sociedade, sustentando uma postura que já está ultrapassada. Não integra o sujeito, resgatando o respeito ao seu livre desenvolvimento. Continua propondo a *morte civil* da pessoa que perde a sua vontade para o curador.

### Palavras-chave

Interdição civil. Direitos fundamentais. Políticas Públicas Afirmativas.

### Abstrat

This article aims to present the complex issue of civil interdiction in the context of affirmative rights policies, revealing its legal construction, also aims to share some reflections produced in the tenuous relationship between protection guarantee and the denial of fundamental rights. This is a bibliographic research, qualitative in nature. Despite advances historically achieved, it is observed that the New Code of Civil Procedure, proposed in 2015, still maintains a much more "substitute" perspective of the will of restricted than properly "integrative" of curatelado society, holding a posture that already it is outdated. Not part of the subject, restoring respect for their free development. Continues proposing the civil death of the person who loses his will to the curator.

### Keywords

Civil interdiction. Fundamental rights. Public Affirmative policies.

## Introdução

A nova ordem constitucional erigida pela Constituição Federal de 1988 constituiu o Estado Democrático de Direito no Brasil, consagrando em seu art. 1º, princípios fundamentais como soberania, cidadania, dignidade a pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Dessa forma, um Estado, para ser considerado Democrático de Direito, é imprescindível, primeiramente, que todo poder emane do povo, bem como, a proteção e garantia dos direitos fundamentais seja uma questão primordial, como meio de proteção e respeito aos cidadãos (BULOS, 2008).

Envolta a esta afirmação de direitos fundamentais tem-se a situação extrema marcada pelos processos de interdição civil - um estatuto jurídico pelo qual um ato judicial declara a incapacidade real de uma pessoa maior para a prática de certos atos da vida civil, na regência de si mesma e de seus bens. Assim, é fecunda a discussão sobre a negativa de direitos num contexto político e social de afirmação destes.

A proposta deste artigo é despertar a comunidade científica e a sociedade de forma geral para a complexa discussão da interdição civil, promovida no sentido de proteção da pessoa dita incapaz, mas que possivelmente conflite com os interesses de promoção de autonomia, emancipação e liberdade humana. Com fins de cumprir tal desafio é necessário adentrar pelas conquistas no campo do reconhecimento dos direitos do cidadão, para posteriormente questionar-se sua violação ou não.

## Avanços históricos no reconhecimento de direitos frente ao conceito de incapacidade

O reconhecimento da dignidade da pessoa humana pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1945, e a assunção desse princípio ao patamar de alicerce fundamental da República Federativa do Brasil (Art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988), como norteador das relações sociais e jurídicas, foram

fundamentais para que o indivíduo fosse encarado de forma completamente diversa no âmbito das relações públicas e privadas.

Na explicação de Gustavo Tepedino (2003-2004, pp. 170-171), esses princípios foram cruciais para ressignificar muitos institutos do direito civil, [...] “*vive-se hoje cenário bem distinto: a dignidade da pessoa humana impõe transformação radical na dogmática do direito civil, estabelecendo uma dicotomia essencial entre as relações jurídicas existenciais e as relações jurídicas patrimoniais*”. Assim, o alerta sobre os direitos humanos buscou combater o destaque ofertado as questões patrimoniais no tocante aos processos de interdição na defesa do real interesse do interdito, inclusive na viabilização de sua autonomia.

Face às influências recebidas, inegável dizer que a sistemática das incapacidades adotadas no Código Civil de 1916 e o procedimento tendente à interdição possuem como pilares a proteção do patrimônio privado e conseqüentemente o preterimento do incapaz, adotando mecanismos de substituição de vontades. Neste contexto, o curador traduz o seu próprio querer para as relações jurídicas patrimoniais e existenciais do curatelado, nem sempre considerando os interesses fundamentais deste (MENESES e CORREIA NETO, 2016).

Oposta a esta visão, tem-se à luz do princípio fundamental da dignidade humana, a técnica das relações jurídicas existenciais, que informam diretamente os chamados direitos da personalidade e, mais amplamente, a tutela da pessoa nas comunidades intermediárias, nas entidades familiares, na empresa, nas relações de consumo e na atividade econômica privada, particularmente no momento da prevenção da lesão, deflagrando, a partir daí, uma transformação profunda na dogmática da responsabilidade civil. A dignidade da pessoa humana, como valor e princípio, compõe-se dos princípios da liberdade privada, da integridade psicofísica, da igualdade substancial (art. 3º, III, CF) e da solidariedade social (art. 3º, I, CF) que solidifica a luta pela afirmação de direitos fundamentais.

Sob a ótica do princípio da dignidade da pessoa humana e motivação da cláusula geral de tutela da pessoa –o regime das incapacidades passou a ser

insuficiente para o trato das questões subjetivas existenciais de interesse do curatelado.

A busca pela autonomia e da vontade da pessoa humana e seu respectivo exercício têm se mostrado cada vez mais importantes para a efetiva satisfação e a completa realização do indivíduo. Não sem razão, autores como Miraci Gustin (1999, p. 100), defendem a autonomia como uma necessidade humana.

Dentre as novas bandeiras do movimento internacional pelos direitos humanos está a necessidade de revisão de antigos institutos que minam a capacidade de agir e a autonomia da pessoa. O propósito é garantir-se a todos o direito de expressão e autoconstrução, notadamente no que diz respeito às situações pessoais e existenciais, principalmente se considerarmos que vivenciamos um Estado Democrático de Direitos, em que a luta por garantir direitos de minorias vem se reafirmando, conforme enfatiza Fraser (2002).

Pietro Perlingieri (2002, p. 163) é bem enfático no que diz respeito à necessária revisão do regime das incapacidades, chamando atenção para a importância de se observarem a concreta capacidade de agir do sujeito. A esfera personalíssima do “*incapacitado*” deve ser preservada, o máximo possível.

Relativamente aos assuntos personalíssimos ligados às relações jurídicas existenciais, dentre as quais, o casamento, a doação de órgãos e/ou de sangue, a privacidade, a integridade corporal etc. e em sintonia com o pensamento de Perlingieri (2002) advoga-se que não se pode admitir a substituição da vontade do curatelado pela vontade do curador, o que implicaria em negação de direito personalíssimo do ser.

Ainda sobre o olhar cauteloso, acerca das questões particulares afirmativas de direitos é relevante observar que uma alteração mais significativa e atenta aos direitos humanos da pessoa com deficiência está na redação do artigo 766 do novo Diploma de Ritos, correspondente ao artigo 1881 da lei em vigor. Há destaque para aspectos existenciais do interditando, determinando-se sejam investigadas e consideradas suas “vontades, preferências, laços familiares e afetivos” (WAMBIER;

TALAMINI, 2013, p. 427), por ocasião de sua oitiva pelo magistrado. Ao tempo em que também seja perscrutada a sua efetiva capacidade de agir para a prática dos atos da vida civil, a fim de que a interdição se atenha rigorosa e tão somente àqueles aspectos deficitários da autonomia do interditando.

Compreender as alterações na letra da lei torna fértil a construção crítica de avanços na formulação de uma visão holística do ser interditado frente as suas mais diversas necessidades. De acordo com a Lei 5.869/1973 o interditando deveria ser citado para, em dia designado, comparecer perante o juiz, que o examinaria, interrogando-o minuciosamente acerca de sua **vida, negócios, bens** e do mais que lhe parecer necessário para ajuizar do seu estado mental, reduzidas a auto as perguntas e respostas. Já a nova redação do Código de Processo Civil (2015) afirma que o interditando será citado para, em dia designado, comparecer perante o juiz, que o entrevistará minuciosamente acerca de sua **vida, negócios, bens, vontades, preferências, laços familiares e afetivos, e sobre o que mais lhe parecer necessário para convencimento** quanto à sua capacidade para prática de atos da vida civil, devendo ser reduzidas a termo as perguntas e respostas.

Comparando-se os dois dispositivos, é fácil identificar a conotação patrimonial atribuída à curatela pelo anterior Código que se utiliza de termos como “vida, negócios, bens”; e a inclinação do legislador de considerar os **aspectos existenciais valiosos** para o interditando na redação do Código Civil em 2015.

Ainda nesse ensejo, houve também a dilação do prazo para o interditando apresentar sua impugnação ao pedido, prazo que passou de **05** (cinco) dias para **15** (quinze) dias, favorecendo ao demandado o acesso ao contraditório e à ampla defesa, princípios basilares do direito constitucional processual brasileiro.

Outro ponto crucial concerne à produção da prova pericial para a compreensão das limitações do interditando. Ao passo em que o artigo 1.183 da legislação utilizada anteriormente preconiza que o juiz “nomeará perito” para examinar o alegadamente incapacitado, a nova sistemática trará a possibilidade de participação de uma equipe multidisciplinar, visando, no tanto quanto for possível,

promover uma análise holística e global da situação do curatelado. Retira-se do médico psiquiatra o poder absoluto de decidir sobre a sanidade do curatelado, fazendo-se necessário o olhar de profissionais de outras ciências para, em conjunto, opinar pelo estado do interditando (FOUCAULT, 2008).

A partir das observações da equipe, transcritas no laudo próprio, o juiz decidirá sobre os limites da interdição, atendo-se às informações coletadas e registradas naquela perícia. A regra é respeitarem-se à capacidade de agir da pessoa. Assim, o laudo deve considerar as suas potencialidades, habilidades, vontades e preferências, restringindo a capacidade da pessoa somente àquilo que for minimamente necessária a sua própria tutela.

Entretanto, apesar dos avanços mencionados, observa-se que o Novo Código do Processo Civil, proposto em 2015, ainda mantém uma perspectiva muito mais “substitutiva” da vontade do interditado do que propriamente “integrativa” do curatelado à sociedade, sustentando uma postura que já está ultrapassada. Não integra o sujeito, resgatando o respeito ao seu livre desenvolvimento. Continua propondo a *morte civil* da pessoa que perde a sua vontade para o curador.

Na contramão desta perspectiva negatória de potencialidades a Ordem Internacional de Proteção aos Direitos Humanos propõe o reconhecimento da capacidade de agir da pessoa com deficiência intelectual e/ou psíquica, em igualdade com os demais. Disso se deduz, o respeito às suas possibilidades e potencialidades. As restrições à capacidade de agir devem buscar integrar as pessoas com limitações e não excluí-las. Neste sentido, transcreve-se a lição de Maria Berenice Dias (2011, p. 622):

As restrições à capacidade de agir não existem para alhear os incapazes, mas para integrá-los ao mundo estritamente negocial. Permitir que o curatelado possa decidir, sozinho, questões para as quais possui discernimento, é uma forma de tutela da pessoa humana, pois a autonomia da vontade é essencial para o livre desenvolvimento da personalidade.



## Afirmação de direitos sob a ótica da política pública nacional de saúde mental

A Lei N. 10.216, de 6 de abril de 2001 institui a Política Nacional da Saúde Mental dispondo sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redirecionando o modelo assistencial em saúde mental. Seu enfoque é no novo "lugar social" para as pessoas em sofrimento psíquico, conforme cita Amarante (2007).

A Política Nacional de Saúde Mental contribui com uma leitura humanística do atendimento a pessoa com transtorno mental, no sentido de compreender a doença em todas as suas dimensões, inclusive na subjetividade do ser. Afirma a positividade dos direitos fundamentais, como direito a vida, ao lazer, a vida em condição de dignidade e apresenta uma forma de “tratar” a doença mental, agora com uma perspectiva integradora do sujeito no ambiente social, fomentando sua interação social, seu sentimento de pertencimento social e familiar, pois a história de segregação dos “loucos” evidenciou que estas condutas afirmavam o quadro de adoecimento ao invés de afirmar o tratamento e a evolução na qualidade de vida.

Nesta direção, sobre a perspectiva da subjetividade Vasconcelos (2003) esclarece que é preciso chamar atenção para a importância das abordagens e estratégias daquilo que a literatura anglo-saxônica denomina de *empowerment*, ou empoderamento, em português. Na literatura internacional, a perspectiva é corrente em todo o campo social, da saúde e da saúde mental, como um conjunto de estratégias de fortalecimento do poder, da autonomia e da auto-organização dos usuários e familiares de serviços públicos nos planos pessoal, interpessoal, grupal, institucional, e na sociedade em geral. Em saúde mental, entende-se esse conceito como uma perspectiva ativa de fortalecimento do poder, participação e organização dos usuários e familiares no próprio âmbito da produção de cuidado em saúde mental, em serviços formais e em dispositivos autônomos de cuidado e suporte, bem como em estratégias de defesa de direitos, de mudança da cultura relativa à doença

e saúde mental difusa na sociedade civil, de exercício do controle social no sistema de saúde, e de militância social e política mais ampla na sociedade e no Estado.

Não apenas as deficiências físicas, como também a doença mental tem sido responsável, em tese, por um grande número de processos de interdição civil, que até o código de processo civil de 2002, tinha como elemento de prova o laudo médico, restringindo uma leitura amplificada da vida deste sujeito adoecido e limitando-o a esfera do adoecimento no binômio saúde/doença.

Contudo é importante destacar, como ressalta Amarante (2007), que a saúde mental não se restringe apenas à psicopatologia ou à semiologia e não pode ser reduzida ao estudo e tratamento das doenças mentais. Além da psiquiatria, a complexa rede de saberes da temática da saúde mental apresenta a psicologia, a psicanálise, a fisiologia, a filosofia etc.

Neste sentido, o Novo Código de Processo Civil de 2015 apresenta evolução ao destacar que é possível uma perícia elaborada por equipe multidisciplinar a fim de subsidiar os processos de interdição. Propiciando ao sujeito interdito uma redução do espectro de incapacidades e desta forma, a possibilidade do respeito à condição de autonomia e decisão em sua vida, restringindo os direitos apenas no que for necessário.

Compreender o lugar do interdito na sociedade é salutar para sua reprodução na vida social, pois a condição de sujeito de direitos, de sujeito excluído, marginalizado, ou de total invisibilidade é decorrente da forma em que a cultura lhe classifica e o distingue.

Amarante (2007) traz lúcida explicação quando revela que uma das mudanças mais significativas no trato a saúde mental pode ser verificada no ambiente hospitalar. Segundo ele, na Idade Média, o hospital tinha como objetivo dar abrigo, alimentação e assistência religiosa aos pobres, miseráveis etc. Já no século XVII, os hospitais passaram a cumprir uma função de ordem social e política mais explícita. Ao passo que novas instituições assistenciais foram sendo criadas, o hospital assumiu uma nova finalidade: tratar os enfermos. Daí observa-se que a doença se reverte de

sentidos construídos historicamente, se na Idade Média, considerava-se a doença social de classe - miséria, pobreza, mais adiante, tem-se a perspectiva biomédica de doença, permanecendo o isolamento social ao longo da história.

No século XX tem-se conquistas civis, sociais e políticas com a ênfase na Era dos Direitos, como teoriza Bobbio (1992), contudo no século XXI, na vigência de projetos emancipatórios através do fortalecimento dos sujeitos, na luta por direitos, em uma sociedade democrática, em que as minorias ganham espaço político de reconhecimento conforme Fraser, verifica-se que institutos de negação da autonomia e do reconhecimento de vontades ainda permeiam a sociedade, por isso analisar os casos de interdição, que refletem a negação de direitos civis num contexto político e social de afirmação de direitos é temática de impar relevância.

Assim, analisar as contradições existentes entre a Política Nacional de Saúde Mental, as conquistas do movimento antimanicomial e o cerceamento dos direitos evidenciado nos casos de interdição traz ao debate a necessidade de construção de sentidos quanto ao significado do termo incapacidade, quanto ao reconhecimento social dos indivíduos, principalmente nos pequenos grupos familiares, quanto à condição de personalidade e seus modos de construção de vida autônoma.

Entende-se que a ideia preliminar e fundamental, que compartilhamos nesta produção é que a capacidade é a regra e a incapacidade, a exceção, na qual o direito positivo contempla, objetivamente, com as hipóteses de restrição da plena capacidade, esclarecendo ser excepcional a limitação ao exercício dos atos civis, a citar: casamento, gestão dos próprios bens, voto, dentre outros ( FARIAS; ROSENVALD,2009).

Medeiros (2007) esclarece que ao se tratar da questão da interdição civil como estatuto jurídico pelo qual um ato judicial declara a incapacidade real de uma pessoa maior para a prática de certos atos da vida civil, na regência de si mesma e de seus bens, permanecem presentes, de forma subjacentes, temas clássicos discutidos, como a “liberdade”, “cidadania”, “direitos humanos”, “autonomia”, “doença,

inadaptação e exclusão social”, “capacidade”, “proteção social”, investidos de diversas compreensões.

É preciso sublinhar, ademais, que a decisão judicial de interdição atinge, frontalmente, alguns valores constitucionalmente preservados em favor da pessoa, como a liberdade e a intimidade. Neste sentido, não é possível considerar para a interdição a pura e simples existência da patologia mental. É necessário atentar que a medida judicial atinge os direitos e as garantias fundamentais e, por via oblíqua, o exercício da cidadania pelo interditado. Daí, conclui-se que toda e qualquer interdição deve estar fundada na proteção da dignidade do próprio interditando, e não de terceiros, sejam parentes ou não. A decisão deve ter por prioridade as próprias necessidades existenciais do interditando (e não só manter o foco nos interesses patrimoniais) (FARIAS e ROSENVALD, 2009).

As perguntas latentes que emergem de tal problematização são: como cercear o direito de matrimônio para uma pessoa dita incapaz para os atos da vida civil, sem violar sua condição de sujeito livre que possui subjetividade, que sente-se bem ao construir sua família? Como cercear o direito a construção de uma vida em família se a Política Nacional de Assistência Social é direcionada para o fortalecimento dos vínculos familiares? Como cercear a vida social do sujeito se a Política Nacional de Saúde trabalha com a concepção de saúde holística, no seu viés biomédico, de saúde mental e inclusive social? Enfim, como proporcionar a efetivação de um mecanismo de proteção, sob a ótica da lei, da interdição, sem violar a concepção das políticas públicas de garantia de direitos as quais o Brasil adota?

A interdição parcial surge como alternativa, principalmente se considerarmos a perspectiva de redução de danos na vida do sujeito interdito, pois diminuiria ao máximo as incapacidades do ser, na tentativa de fortalecimento da sua autonomia e inclusive percepção de si mesmo, como sujeito capaz.

Traz luz a reflexão lembrar que o direito à igualdade substancial e à não discriminação, assegurados constitucionalmente, ganham cores, tons e matizes bastante nítidos quando se tratam da pessoa com transtorno mental. Ao contrário

do que sugere o Código Civil (que, em visão simplista, permite a retirada da plena capacidade de alguém pelo simples fato de ter uma conformação mental diferenciada), o direito constitucional à igualdade traz a reboque o direito à singularidade, que não é outra coisa, senão o direito de ser diferente (FARIAS *et al.*,2013). E é com base no direito à igualdade jurídica (em especial no que tange à igualdade de exercício dos direitos fundamentais que constitucionalmente reconhecidos ao ser humano), que Musse (2008) sustenta que a igualdade constitucional assegura o gozo das mesmas oportunidades concedidas aos ‘normais’ pelas pessoas com transtorno mental, em relação a qualquer dos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal de 1988, sejam eles individuais – vida, honra, imagem, privacidade, liberdade, propriedade – ou sociais- educação, trabalho, saúde, transporte, aposentadoria , moradia, lazer .

Demonstrando concretamente a certeza dessas assertivas bastaria lembrar do mal de Alzheimer, da Síndrome de Down, da bulimia e da anorexia nervosa, ou mesmo da surdez. Em tais hipóteses, não há como negar a ampla possibilidade de integração da pessoa com o mundo exterior por diferentes formas de comunicação e expressão de sua vontade, ingressando no mercado de trabalho ou frequentando cursos de nível superior, em um claro processo de integração social. Como dizer, então, que tais pessoas seriam absolutamente incapazes? É claro que, nessas hipóteses, incube ao magistrado, na sua sentença, graduar a incapacidade, fazendo com que a interdição iniciada, apenas, sobre determinados atos e situações, sem afetar o exercício dos interesses existenciais (FARIAS *et al.*,2013).

Alerta-se para a dificuldade na determinação da incapacidade pelo viés simplista do reconhecimento da loucura, considerando-se que a própria loucura é atemporal e aespacial, pois varia no tempo e espaço, de acordo com a cultura, a crença religiosa, o interesse pessoal e coletivo e o desconforto social que implicava. Tem-se verificado que historicamente existe um *apartheid* entre a loucura e a razão. Uma dificuldade na deliberação sobre questões patrimoniais, em que em diversos

casos o ordenamento jurídico desconsidera a subjetividade e a impossibilidade de precisão conceitual, reconhecendo causas incapacitantes (FARIAS *et al.*, 2013).

## Conclusão

Os direitos fundamentais disponíveis aos cidadãos devem ser observados, respeitados e preservados, mesmo que em situações de incapacidades. Assim, urge fomentar espaços de debate que efetivem a coerência na aplicabilidade do direito em consonância com a perspectiva afirmativa de direitos que o Estado Democrático estabelece.

Cabe salientar que, historicamente observa-se crescentes avanços no tocante a afirmação de direitos em amplitude inclusive internacional e que o movimento de saúde mental fortalece a luta antimanicomial, principalmente através da Política Nacional de Saúde Mental que prima por um atendimento e fortalecimento das subjetividades do sujeito e sua inclusão social. Dito isto, a problemática da interdição é marcada pela contradição entre o instituto da proteção e a negação de direitos, desta forma, requer uma análise mais aprofundada e principalmente que seja resguardada ao máximo a autonomia do sujeito e suas potencialidades.

## Referências

AMARANTE, P. **Saúde Mental e Atenção Psicossocial**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.216 de 06 de abril de 2001**: Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Brasília: Planalto: 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015.** [Código de Processo Civil](#). Brasília, DF: Poder Executivo, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L3071.htm>>. Acesso em 05 de janeiro de 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 8 ed. 2011.

FARIAS, Cristiano Chaves de; FIGUEIREDO, Luciano; EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; DIAS, Wagner Inácio Freitas. **Código Civil para concursos**. Doutrina, Jurisprudência e Questões de Concurso. Editora JusPodivm. 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito das Famílias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2 ed. 2009.

FRASER, Nancy. “Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea”. In: **Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares**. UERJ, ano 4, n.1, 2002.

FOUCAULT, Michael. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. 35. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MEDEIROS, Maria Bernardette de Moraes. **Interdição Civil: proteção ou exclusão?** – São Paulo: Cortez, 2007.

MENEZES, Joyceane Bezerra de; CORREIA NETO, Jáder de Figueiredo. **Interdição e Curatela no novo CPC à luz da dignidade da pessoa humana e do direito civil constitucional**. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=029b50deea7a25c4>. Acesso em 13 de janeiro de 2016.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Das Necessidades Humanas aos Direitos: ensaio de sociologia e filosofia do direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MUSSE, Luciana Barbosa. **Novos sujeitos de Direitos**, Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008, p.76.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil** – Introdução ao Direito Civil Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **O poder que brota da dor e da opressão: empowerment, sua história, teorias e estratégias.** São Paulo: Paulus, 2003.

TEPEDINO, Gustavo. **Premissas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil.** In: Temas de Direito Civil. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TEPEDINO. **A Constitucionalização do Direito Civil: Perspectivas Metodológicas interpretativas diante do novo código.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WAMBIER, Luiz Rodrigues, TALAMINI, Eduardo. **Processo Cautelar e Procedimentos Especiais**, 12 ed. rev. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.



**O MOVIMENTO INDÍGENA BRASILEIRO:** educação, memória e pluralidade cultural

**BRAZILIAN INDIGENOUS MOVEMENT:** Education, Memory and Cultural plurality

**Gerusa Cruz Sobreira** | E-mail: [gellsobreira@gmail.com](mailto:gellsobreira@gmail.com)

Pedagoga, Mestranda em Educação e Contemporaneidade – Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade da pela Universidade do Estado da Bahia – PPGEDUC/UNEB; Bolsista da FAPESB; Integrante do Grupo de Pesquisa: Violência, Território e Direitos Humanos da Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB/CNPq.

**Rubia Duarte Parene** | E-mail: [rubiaduartep@hotmail.com](mailto:rubiaduartep@hotmail.com)

Geógrafa, Mestranda em Geografia – Programa de Pós-Graduação em Geografia da pela Universidade Federal da Grande Dourados– PPGG/UFGD; Bolsista CAPES.

### **Resumo**

O presente trabalho apresenta as trilhas que o Movimento Indígena Brasileiro percorreu na luta pelo reconhecimento étnico e jurídico, trabalhando com a perspectiva teórica de autores indígenas e não-indígenas e vivências advindas do campo empírico da pesquisa em andamento. Assim, pretende-se apresentar as contribuições desse movimento para a formação de sujeitos sócio-políticos e a luta que articula três eixos fundamentais: educação, memória e pluralidade cultural.

### **Palavras-chave**

Educação. Memória. Pluralidade cultural. Movimentos sociais.

### **Abstract**

This article presents the tracks that the Brazilian Indigenous Movement has come in the struggle for ethnic and legal recognition , working with the theoretical perspective of indigenous and non-indigenous authors and experiences arising from the empirical field research in progress. Thus , we intend to present the contributions of this movement for the formation of socio- political subjects and the struggle that articulates three fundamental axes: education, memory and cultural plurality.

### **Keywords**

Education. Memory. Cultural plurality. Socials movements.

## Introdução

O desafio que se impõe, neste trabalho, é o de apresentar as trilhas que levaram a organização do Movimento Indígena Brasileiro (MIB) e, posteriormente, mostrar, sem a pretensão de esgotar o tema, suas principais reivindicações, conquistas e desafios, porém não é possível fazê-lo sem que seja apresentada outra versão que é em grande medida conflitante com a historiografia oficial por diversos motivos, dentre eles: a visão idílica e folclórica dos povos, de sujeitos fragilizados e do “índio”<sup>15</sup> como algo transitório, uma vez que poderia, ao longo do tempo, se tornar um brasileiro civilizado e da justificação dos massacres.

Por isso, apresentar o outro lado da história, se constitui como um artifício para a compreensão das bandeiras de luta dos povos originários. E afirmar isso é, também, dizer que neste trabalho estarão presentes as vozes desses povos – sempre considerados um distúrbio do sistema por se opor ao modelo de desenvolvimento pensado pelo processo civilizatório homogeneizador – seja a partir de trabalhos feitos por eles mesmos, de aliados não-indígenas, de experiências vividas junto às comunidades e pesquisa de campo.

Além disso, o presente artigo pretende expor como a atuação do Movimento Indígena Brasileiro tem contribuído na formação de sujeitos políticos, evidenciando a educação como um campo de disputa política; demonstra como os sujeitos, uma vez que empoderados, criam – dentro de suas comunidades – estratégias para a articulação da noção de três tempos para o MIB: o passado, presente e futuro, assim, reivindicam e articulam na sua atuação três eixos fundamentais: educação, memória e pluralidade cultural.

---

<sup>15</sup> A utilização da denominação “povos originários” será priorizada, embora, mais à frente possamos usar “índios” ou “indígenas”. Essa prioridade se dá em virtude da rejeição ao termo “índio” que é uma identidade dada pelo colonizador, quando chegaram a essas terras, pensando estar nas Índias e que permaneceu, mesmo sabendo que se tratava de um erro cartográfico.

---

## **Ganância, massacre e resistência indígena:** modos de ver e agir com os povos indígenas

A história dos povos originários, na América Latina, desde a chegada dos colonizadores, em 1492, século XV, se traduz em resistência. Resistência à invasão da América como os povos brasileiros costumam dizer e o uso da palavra “invasão” se justifica, justamente pelo fato de que

Os europeus que começaram a se instalar na América a partir do final do século XV não encontraram um continente vazio. Fazia milhares de anos que estava inteiramente ocupado por uma população que se apresentava distribuída por inúmeras sociedades[...]. (MELATTI, 2014, p. 17)

Portanto, apesar dos colonizadores serem reconhecidos como “descobridores”, na verdade, esse processo é contestável, tendo em vista que já havia um mosaico de culturas habitando as terras americanas.

Assim, a chegada dos colonizadores às terras americanas pôs fim à tranquilidade dos povos originários, pois eles trouxeram consigo doenças e ambição, assim impuseram sua presença nessas terras, contando sempre com o aval da Igreja Católica que se encarregava de contribuir com a dominação e aniquilação da cultura indígena, uma vez que estes povos precisavam negar seus ritos e crenças e adotar o catolicismo, ou seja: renegar sua identidade de origem para garantir o direito à vida. Esse não foi o único método utilizado pelos povos para resistir: houve luta, revolta, suicídio, fugas, silêncios, trabalho forçado, em regime de escravidão, o que se tornou “proibido”<sup>16</sup>, no século XVI.

Antes dessa proibição e três anos depois da chegada ao Novo Mundo, começaram os massacres contra os povos originários comandados por Cristovão

---

<sup>16</sup> Para Galeano (2015), a escravidão indígena não foi proibida, foi abençoada e para Suchanek (2012), este processo foi legalizado. Os estudos de ambos apresentam elementos históricos que evidenciam as formas de coação, as quais os povos originários foram submetidos, na América Espanhola e Portuguesa, para se render ao modo de trabalho do colonizador.

Colombo e que dizimaram milhares de indígenas, sendo que alguns não aceitaram a negação de si e mataram seus filhos e/ou cometeram suicídio ou adotaram outras formas de resistências, já descritas, para não viver sob o domínio do colonizador que, além de impor rotinas exaustivas de trabalho, cercear o convívio harmônico com a natureza, ainda usurpava suas riquezas (GALEANO, 2015). O caso brasileiro, onde esse processo é posterior – ocorre em 1500, século XVI com a chegada dos colonizadores portugueses ao Brasil – não é uma realidade histórica muito diferente, visto que, aqui, a Igreja Católica operou no mesmo sentido, os portugueses também saquearam as riquezas e a política exterminacionista dos povos “sem alma”, também, foi posta em prática.

Conforme vimos acima, os indígenas que rejeitaram a ideia de fazer parte do sistema imposto pelos colonizadores – o qual representava a negação de si – mataram suas famílias e cometeram suicídio. Esses povos viviam no Estado de Natureza que dentro da concepção de Jean-Jacque Rousseau, descrita por Chauí (2000), significa que

[...] os indivíduos vivem isolados pelas florestas, sobrevivendo com o que a Natureza lhes dá, desconhecendo lutas e comunicando-se pelo gesto, pelo grito e pelo canto, numa língua generosa e benevolente. Esse estado de felicidade original, no qual os humanos existem sob a forma do bom selvagem inocente, termina quando alguém cerca um terreno e diz: ‘É meu’. (CHAUÍ, 2000, p.517)

Portanto, esse choque entre quadros de referência ou entre o estado de natureza e o processo civilizatório gerou um mal-estar cultural para os povos originários, onde tiveram que abandonar suas crenças para fazer parte do contrato social estabelecido pelos colonizadores. Sobre esse etnocídio que assenta suas bases em políticas de cunho universalizante, Santos (1999) descreve:

[...] conhecimentos, memórias, universos simbólicos e tradições diferentes daqueles que foram eleitos para ser incluídos e convertidos em nacionais foram suprimidos, marginalizados ou descaracterizados, e com eles os grupos sociais que os sustentavam. (SANTOS, 1999, p.40)

No contexto brasileiro, especificamente, a ideia pós-política exterminacionista era fazer com que os povos indígenas se adaptassem à sociedade nacional e logo deixassem de ser indígenas. Então é aí que se começa a política integracionista, por volta do século XIX. Percebe-se aí que os indígenas eram vistos como algo transitório, onde se poderia “desvirar” indígena, no decorrer do tempo e para isso, o Estado contribuiu bastante, inclusive estimulando o casamento interétnico.

### **O chamado ancestral: a luta dos sujeitos sociais para a preservação da cultura indígena**

Por que e por quem lutar? Talvez, essa seja a questão principal que move os diferentes agentes políticos em suas trincheiras, o que não é diferente para os povos originários que, também, perceberam que era preciso se organizar para lutar. E diversas foram as formas de resistência indígena, ao longo da história e essencialmente, essa resistência era para sobreviver, mesmo que abrisse mão de sua cultura, sua história e aderisse ao projeto integracionista estatal. E é aí que reside o grande desafio da organização indígena: desarticular esse projeto.

A grande preocupação dos povos era como sobreviver aos constantes ataques sofridos pelas comunidades, onde a questão do território sempre esteve presente, tornando-se um palco histórico das disputas com não-indígenas. Além disso, a imensa extensão territorial brasileira e o difícil acesso aos meios de comunicação para as comunidades indígenas dificultavam o conhecimento sobre outras realidades indígenas.

O Movimento Indígena Brasileiro surge, enquanto movimento social – visto que o que havia antes eram revoltas, sem grande eficácia, devido a falta de estratégia política – a partir da década de 1970, em plena Ditadura Militar, quando esses sujeitos percebem a necessidade de extrapolar o limite de suas comunidades e avançar com a luta junto aos outros povos pelos direitos iguais, diferenciados e coletivos, pelo

território, dentre outras pautas (BICALHO, 2012). E isso ocorreu com o apoio do Conselho Indigenista Missionário – CIMI que ajudou a organizar as primeiras Assembleias, o que demonstra que a Igreja Católica nem sempre foi algoz no extermínio dos povos indígenas, ao longo da história.

Neste momento, a estratégia indígena envolvia um diálogo com o passado (memória ancestral), presente (identidade em trânsito) e futuro (articular a sobrevivência frente ao paradigma integracionista). Para que fosse possível aglutinar forças nesse processo de opressão, houve o resgate da identidade imposta pelos colonizadores que quando chegaram lhes identificaram como “índios”. Assim, se antes “índio” era usado para menosprezar a cultura indígena, naquele contexto, esse resgate da identidade rechaçada, tornou-se uma importante estratégia e foi o que auxiliou na união de diferentes etnias em torno das bandeiras para os povos indígenas frente ao poder estatal estabelecido (MUNDURUKU, 2012).

Sendo assim, o Movimento Indígena Brasileiro se constitui como um movimento de contestação ao processo civilizatório, a partir do momento que atende a um chamado ancestral e reivindica o reconhecimento à pluralidade cultural como forma de preservar as tradições de seus antepassados.

### **Um longo caminho a seguir:** conquistas e desafios dos povos indígenas

Diante de todas as mobilizações, o Movimento Indígena impôs uma série de vitórias sobre o Estado brasileiro, assim, destacamos que a Constituição Federal de 1988 é, sem dúvida, uma das maiores conquistas do MIB, uma vez que reconhece sua “organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (BRASIL, 1988). Além disso, a força dos “índios” conseguiu atrair olhares da sociedade civil e, assim, ganhar aliados históricos nessa luta.

Sem dúvida, o protagonismo dos povos indígenas refletiu e reflete por outras gerações, uma vez que a sua contribuição extrapola os limites da Carta Magna e vai

até os mais jovens mostrar que é possível lutar pela garantia e conquista dos direitos. Esse reflexo é perceptível quando vemos milhares de jovens indígenas se mobilizando e aprendendo com os anciões de suas Aldeias sobre história e cultura indígena para ir representar em nível nacional e internacional suas comunidades, buscando ocupar os espaços universitários e outros espaços formais de educação, sempre com a perspectiva da educação diferenciada.

Freire (2011, p.106) advoga que “nenhuma ‘ordem’ opressora suportaria que os oprimidos todos passassem a dizer: Por quê? “. Nesse mesmo caminho, Gonh (2012, p.57) afirma que “o saber popular politizado, condensado em práticas políticas participativas, torna-se uma ameaça às classes dominantes à medida que ele reivindica espaços nos aparelhos estatais, através de conselhos etc. com caráter deliberativo”. E é o que tem acontecido com os povos indígenas que tem buscado participar das decisões que afetam a sua comunidade, não querem apenas ser incluídos no processo ou receber um “pacote pronto” com o que será feito de suas vidas e um exemplo disso é a realização da I Conferência Nacional de Política Indigenista, em 2015, onde os sujeitos políticos estão participaram ativamente de todas as etapas.

Na Bahia, entre os povos Pataxó HãHãhãe (de Pau Brasil), Tupinambá (de Ilhéus) e Pataxó (do Prado, Porto Seguro e de Santa Cruz Cabrália) foi possível perceber que há, por parte das diferentes organizações indígenas, a preocupação em lutar pela qualidade das políticas de saúde e educação diferenciadas; pelo reconhecimento e respeito à cultura; e pela demarcação do território como está previsto na Constituição. Além disso, há uma forte atuação dos indígenas mais jovens da etnia Pataxó para preservar a cultura de seu povo, o que se traduz no resgate da língua Patxohã quase extinta – que em virtude do Fogo de 51, como ficou conhecido o massacre contra os indígenas de Barra Velha (Aldeia-mãe), foi proibida de ser falada – e, também, através dos Jogos Indígenas de Porto Seguro, onde há um envolvimento muito grande na realização do evento e, durante o processo de construção, acontece a própria formação político-cultural da nova geração.

Portanto é a partir da interação com outros sujeitos, refletindo sobre sua condição, que o oprimido conquista sua autonomia, tão necessária para que se liberte. Pois, se o oprimido não aprende a refletir sobre suas condições de vida e não aprende a expressar seu pensamento, expor o que lhe oprime, fatalmente poderá cair no círculo de reprodução das desigualdades sociais que se manifestam de diversas formas na nossa sociedade (GOHN, 2009).

Ainda sobre esse círculo de reprodução, Adorno (1995) traz a preocupação com a educação basilar como meio de fomentar a consciência política, onde as pessoas ganhem um grau de autonomia capaz de intervir e pensar com criticidade nos acontecimentos trágicos e genocidas da história da humanidade, afim de que estes não voltem a ocorrer, portanto o autor toma como referência o cenário de horror que caracterizou Auschwitz, mas que não é muito distante do que aconteceu com os povos indígenas americanos na chegada dos colonizadores. Ou os extermínios, em pleno século XXI, que são silenciados pelo Estado e pela grande mídia, contra os diversos povos indígenas brasileiros, como é o caso dos Guarani-Kaiowá do Mato Grosso do Sul e as invasões aos territórios ancestrais (com laudo antropológico favorável aos povos indígenas), como é o caso dos Pataxó do Prado, Território Indígena Cahy-Pequi.

Compreende-se, então, que a questão educacional é central para a manutenção das organizações indígenas. Silva (1999) sobre essa questão afirma que

Sem dúvida, a educação, tanto para o projeto invasor, quanto para os povos invadidos, tem sido um aspecto fundamental a perpassar esse meio milênio. Basta lembrar o grande esforço educativo desenvolvido pelos jesuítas desde a chegada das caravelas portuguesas neste continente. Da parte dos povos nativos, estes procuraram manter seus processos educativos próprios de todas as formas. Mesmo nas fugas, refúgios ou na escravização, procuraram recriar espaços que possibilitassem construir e reconstruir sua história, seus valores e seus projetos de vida, educando as futuras gerações. (Silva (1999, p. 95)

Obviamente, é preciso reafirmar que a educação está sendo tratada, aqui: tratamos da educação emancipadora. É preciso destacar, pois temos em jogo dois



projetos educacionais opostos: um é da classe dominante que visa a sua manutenção no poder, através da escola e o outro é o da classe dominada que visa a busca de espaços alternativos para a construção de uma educação problematizadora. Para ilustrar esse parágrafo, cito o caso do povo Maxakalí, com os quais tivemos contato recente, e que tem uma população de cerca de 2 mil pessoas, divididas em 4 Aldeias de Minas Gerais. Esse povo conserva bastante suas tradições e em vários horários (da madrugada, inclusive), se levantam para fazer seus rituais (*yãmĩyxop*). A maioria não fala a língua portuguesa (rejeitada por ser dos colonizadores), mas entende um pouco do que falamos. As crianças são alfabetizadas em Maxakali (língua materna) e, posteriormente, em Português.

### Considerações Finais

Não é possível afirmar que o MIB conseguiu “descolonizar” a mente do povo brasileiro em relação à temática indígena, visto que é um processo gradual, mas avançou e demarcou uma posição que não é outra senão a de luta. E é essa posição que tem contribuído para dar significado e reconhecimento às contribuições dos povos indígenas na formação do povo brasileiro; também tem contribuído para descristalizar posições preconceituosas, como as do “índio” preguiçoso e romantizadas ou da classificação de quem é e quem não é “índio”<sup>17</sup>, de acordo com uma visão pré-histórica dos povos indígenas, onde estes andavam nus e não falavam português, o que, obviamente, é algo superado em grande parte, devido ao contato com a sociedade nacional e imposição dos colonizadores para que se vestissem e não falassem suas línguas. Apesar dessas contribuições, ainda há quem pense da mesma forma, portanto o trabalho de descolonização é constante.

---

<sup>17</sup> Essa classificação com base em quem tem ou não “cara de índio”, feita por uma grande parcela da sociedade brasileira, é um dos grandes vetores de marginalização da população indígena, sobretudo na região Nordeste, onde os povos sofrem uma dupla exclusão: por não viverem em florestas e por não se parecerem com os índios do Xingu, por assim dizer.

A construção de uma alternativa educacional, dentro da perspectiva emancipadora se mostra fundamental dentro da articulação do presente, passado e futuro do MIB (e suas ramificações), pois só assim será possível identificar as forças que eles precisam combater, sem embarcar em ideologias dominantes, capazes de colocar uns contra os outros. E por mais difícil que possa parecer o cumprimento desta tarefa, será preciso continuar caminhando em busca da construção de alternativas, tendo em vista que é necessário realizar um exame de autocrítica sempre; pensar que os culpados pela violência são, em grande parte, também vítimas do próprio sistema civilizatório e que precisam se dar conta dos mecanismos dolorosos que os colocam naquela situação; é preciso que não se relativizem ou justifiquem ações de cunho exterminacionista, como ocorreu na chegada dos colonizadores e que ainda é presente na sociedade nacional, em diversos temas. Saber que existe um projeto necropolítico implementado na sociedade brasileira que decide quem pode viver e quem pode morrer, mesmo que essa morte não seja causada de modo abrupto, mas pelo círculo de desigualdades e é esse projeto nefasto que os povos indígenas, principais alvos do agronegócio e das ideias de desenvolvimento a qualquer custo, precisam identificar e enfrentar. Por fim, é preciso caminhar para uma educação que promova a autonomia, mas que também envolva sonhos e utopia e faça frente aos extremismos que são fatais.

## Referências

ADORNO, T. W. **Educação e emancipação**. Tradução Wolfgang Leo Maar. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BICALHO, Poliene S.S. **Protagonismo Indígena no Brasil: Movimento, Cidadania e Direitos**. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História. Brasília, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 5ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Trad. Sergio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2015.

GOHN, Maria da Glória. Paulo Freire e a Formação de Sujeitos Sociopolíticos. **Caderno de Pesquisa: Pensamento Educacional**. v. 4, n. 8, 2009. Disponível em: <[http://universidadetuiuti.utp.br/Cadernos\\_de\\_Pesquisa/pdfs/cad\\_pesq8/2\\_paulo\\_freire\\_cp8.pdf](http://universidadetuiuti.utp.br/Cadernos_de_Pesquisa/pdfs/cad_pesq8/2_paulo_freire_cp8.pdf)>. Acesso em 16 de out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais e Educação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MELATTI, Júlio César. **Índios do Brasil**. 9. ed. 1 reimpr. São Paulo: EDUSP, 2014.

MUNDURUKU, Daniel. **O caráter educativo do Movimento Indígena Brasileiro (1970-1990)**. São Paulo: Paulinas, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: \_\_\_\_\_. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

SUCHANEK, Márcia Gomes O. **Povos indígenas no Brasil: de escravos à tutelados**. Uma difícil reconquista da liberdade. *Confluências*, Vol. 12, n. 1. Niterói: PPGSD-UFF, outubro de 2012, páginas 240 a 274. Disponível em: <<http://www.confluencias.uff.br/index.php/confluencias/article/viewFile/92/111>> . Acesso em 15 out. 2015.

SILVA, Rosa Helena Dias da. **Movimentos indígenas no Brasil e a questão educativa: Relações de autonomia, escola e construção de cidadanias**. In: XXII Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, setembro de 1999.

**PIAUI SEM HOMOFOBIA:** elaboração execução de políticas públicas através do Centro de Referência LGBT “Raimundo Pereira”

**PIAUI WITHOUT HOMOPHOBIA:** drafting and implementation of public policies through the LGBT Reference Center “Raimundo Pereira”

**Vitor Sampaio Kozlowski Ferreira**

Mestrando em Políticas Públicas UFPI; Bacharel em Serviço Social pela Faculdade Ademar Rosado (FAR)

### **Resumo**

Este artigo está baseado em uma pesquisa de Mestrado em Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – UFPI. Tem por objetivo apresentar reflexões sobre a relação entre diferentes atores do Estado e do movimento de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) na elaboração e execução de políticas públicas de promoção de direitos e enfrentamento homofobia potencializadas através do Centro de Referência LGBT “Raimundo Pereira” da Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania do Piauí.

### **Palavras-chave**

LGBT. Homofobia. Políticas Públicas.

### **Abstract**

This article is based on a Master's research in Public Policy of Graduate Program in Public Policy - UFPI. It aims to present reflections on the relationship between different actors of the State and lesbian, gay, bisexual and transgender movement (LGBT ) in the formulation and implementation of public policies to promote the rights and leveraged homophobia through public LGBT Reference Center " Raimundo Pereira" the Secretary of State for Social Assistance and Citizenship of Piauí .

### **Keywords**

LGBT. Homophobia. Public Policy

### **Introdução**

A pesquisa considera um avanço as políticas públicas para a população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais – LGBT no Brasil com importantes

conquistas dos movimentos sociais em contexto nacional e estadual, “entendidos como ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas” (GOHN, 2010). Objetiva-se analisar a relação entre os diferentes atores do movimento LGBT e Estado, com papéis cada vez mais permutados, na elaboração e execução de políticas públicas promovidas a partir do Centro de Referência LGBT “Raimundo Pereira”, equipamento social implantado pelo Governo do Estado do Piauí com foco em ações para promoção de direitos de LGBT.

Com base em pesquisa bibliográfica e documental, apresentaremos nas seções seguintes uma breve contextualização sobre o movimento LGBT, bem como compartilharemos experiências a cerca da gestão pública com foco na relação entre Estado e movimento organizado no Piauí marcado por tensões e diálogos formulação de uma política para a promoção da cidadania e identidade de LGBT.

#### **MOVIMENTO LGBT E RECONHECIMENTO PELO ESTADO: breve contexto**

O movimento LGBT no Brasil amplia-se a partir do final da década de 1970, quando “intelectuais homossexuais iniciam as manifestações de um projeto político que objetiva ampliar espaços para além do gueto” (FACCHINI, 2005). O período de crescimento deste movimento também ocorre com as questões relacionadas aos movimentos de mulheres, negros, índios e ambientalistas. Uma importante tentativa de aliança com estes movimentos, marco histórico no Brasil, foi o jornal *Lampião de Esquina*, editado por jornalistas, intelectuais e artistas do eixo Rio - São Paulo, que abordavam a questão homossexual de forma positiva e não caricaturada (FRY, MACRAE, 1983).

A partir de 1980, o movimento LGBT cresce e se diversifica; o que era conhecido de forma universalista nos discursos dos atores sociais se amplia; o bojo de identificações das identidades afirmadas politicamente, não é mais somente reconhecido pelo termo homossexual ou gay. Lésbicas feministas e travestis

debatem o reconhecimento de suas especificidades em encontros nacionais e regionais e também na formação de grupos e associações. O movimento se organiza não somente para o “resgate de um discurso, mas também para a elaboração de uma identidade militante, política” (FACCHINI, 2005).

Neste mesmo período o advento da AIDS e principalmente a numerosa infecção entre homens gays, influenciou as diferentes lideranças a fazer frente a epidemia que fortaleceu debates referentes à identidade ou consciência do segmento. No contexto de redemocratização do país na perspectiva de garantia de direitos, a doença é amplamente tratada como “peste gay”. Ativistas gays, travestis, bissexuais e de outros segmentos mais vulneráveis ao HIV, reforçam um:

[...] novo ativismo LGBT, pautado na construção do Programa de Aids no Brasil, e das ONGs de solidariedade às pessoas com HIV, introduziram a questão de direitos humanos e da diversidade humana, especialmente a sexual no Brasil. (MENDES, 2009, p. 158)

Um dos principais marcos do movimento LGBT no mundo, a despatologização da homossexualidade pela Organização Mundial de Saúde na década de 1990, antes conhecida como doença (homossexualismo), fortalece a luta pelo reconhecimento de direitos. Novas questões são lançadas pelo movimento como a criminalização homofobia e união civil de pessoas do mesmo gênero e adoção por casais não heterossexuais.

A redemocratização do Estado brasileiro e o reconhecimento de novos segmentos, bem como a ampliação da participação social traz um complexo campo de processos decisórios que aprofundam a regulamentação do que passa a ser chamado de direitos LGBT. Atualmente a agenda LGBT é promovida por uma rede:

[...] complexa e múltipla de relações, em que alguns atores sociais (ONGs, agências governamentais, partidos políticos, parlamentares, juízes, juristas, centros de pesquisa universitários, atores do mercado, agências de fomento, organizações religiosas e profissionais etc.) atuam conscientemente no sentido de apoiá-la, enquanto outros lutam para negá-la ou desqualificá-la. (CARRARA, 2010, p. 136)

Este é um período caracterizado por uma forte organização dos grupos LGBT que ocorre pela necessidade de formalização e captação de recursos públicos para ações de enfrentamento da AIDS entre o segmento e combate a discriminação conferindo um repasse de responsabilidades estatais à sociedade civil organizada. A ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal nos anos 2000, partido historicamente comprometido com a questão LGBT, garante avanços inéditos no reconhecimento de direitos e planejamento de políticas públicas transversais com forte participação social.

**IDENTIDADES E ENFRENTAMENTO DA DISCRIMINAÇÃO:** pensando o campo piauiense

No Piauí, o movimento tem como baluarte a militante Monique Alves, travesti negra que conclama aos LGBT de Teresina a se unirem e discutirem sobre suas questões, através de uma nota em jornal. Monique, ícone histórico do movimento LGBT piauiense, assim como Kátia Tapety<sup>18</sup> impulsionou a organização de grupos que a partir dos anos 2000 ousam levantar a bandeira da diversidade e também da diferença, pois os atores sociais deste campo conflituoso dividem os grupos antes mistos; suas lideranças se organizam a partir de suas especificidades identitárias. Articulam-se e formam redes conforme a celebração de alianças que consideram importantes para visibilizar suas questões específicas.

Acerca do reconhecimento de identidades, Hall e Woodward (2000) apontam reflexão sobre a necessidade de analisar cultura e sistemas de significados com que nós, como sujeitos nos posicionamos. A produção de significados envolve relações

---

<sup>18</sup> Travesti piauiense primeira a ser eleita para cargo público no Brasil.

de poder, daí o posicionamento de militantes LGBT e o embate na afirmação de suas especificidades pleiteadas.

Hall (2006) conceitua as identidades como sendo não unificadas, ou seja, “celebrações móveis e dinâmicas”, com a delimitação de diferenças e simbologias materiais e corporais e suas significações sociais sendo múltiplas. Afirma que:

[...] a identidade plenamente unificada, completa, segura e coerente é uma fantasia. Ao invés disso, à medida em que os sistemas de significação e representação cultural se multiplicam, somos confrontados por uma multiplicidade desconcertante e cambiante de identidades possíveis[...] (HALL, 2006, p.2-3)

Woodward (2000) traz o conceito de *diferença* como elemento delimitador das identidades, que demonstram a multiplicidade de identificações dos sujeitos, as quais podem ser antagônicas. A construção dos discursos e posicionamentos de pessoas transexuais, por exemplo, reforçam esse entendimento. A não centralidade ou essência de uma identidade homossexual é perceptível, pois estes atores políticos reivindicam alternativas e respostas para além do binarismo masculino-feminino.

### **Reconhecimento de direitos LGBT nos últimos governos piauienses**

Em 2003, na gestão do então governador Wellington Dias (PT), é criada a Secretaria da Assistência Social e Cidadania (SASC), antes Serviço Social do Estado (SERSE). A referência ao PT se faz necessária para indicar elementos históricos da relação dos movimentos com partidos que visibilizam a questão LGBT em seus projetos políticos nos últimos trinta anos (FRY, MACRAE, 1983; FROEMMING, IRINEU, NAVAS, 2009).

Na composição do organograma da SASC, incluiu-se a Coordenação Estadual de Livre Orientação Sexual (CELOS), primeira estrutura governamental piauiense voltada para potencializar ações de garantia dos direitos e enfrentamento da discriminação.



Com um inicial levantamento documental para a pesquisa sobre estas políticas implementadas a partir de 2003, percebeu-se que as ações governamentais impulsionaram as ações que hoje são direcionadas por uma intensa relação com movimentos sociais. Um exemplo é a importante Semana do Orgulho de Ser que ocorre em Teresina. A primeira edição foi realizada pela SASC através da CELOS, que dentre suas funções, articular ações de promoção do controle social utilizando estratégia do próprio movimento, massificar a visibilidade e transversalizar a política voltada ao segmento.

Em nível federal, em maio de 2004, o Programa Brasil sem Homofobia<sup>19</sup> - Programa de Combate à Discriminação e à Violência contra GLTB<sup>20</sup> e de Promoção da Cidadania Homossexual surge como proposta do Governo Federal perante a demanda apresentada pelos movimentos. Coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República –(SDH/PR) em parceria com as entidades representativas dos diferentes segmentos foi construído para “promover a cidadania GLTB, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais” (CONSELHO, 2004, p. 11).

Na aproximação do movimento LGBT piauiense com o PT, que acendeu ao poder em nível federal e estadual, o pioneirismo de ações também se dá no âmbito legislativo. O Piauí é dos primeiros estados a aprovar legislação protetiva ao segmento; foi promulgada a Lei Estadual de Nº 5.431/2004 de autoria da parlamentar Flora Izabel, que “Dispõe sobre as sanções administrativas a serem aplicadas à prática de discriminação em razão de orientação sexual e dá outras providências.” (PIAUI, 2011, p. 21).

No ano seguinte, outra grande conquista desta aproximação foi aprovação da Lei Complementar 51/2005, que “dispõe sobre a criação da Delegacia de Defesa e

---

<sup>20</sup> Sigla utilizada no documento do Programa Brasil sem Homofobia.

Proteção dos Direitos Humanos e Repressão às Condutas Discriminatórias [...]” (PIAUI, 2011, p. 32). Ainda em 2005 a SDH/PR lança edital de apoio a projetos para implantar centros de referência. No BSH, em seu primeiro eixo, a ação de nº 5 já destaca o apoio à manutenção de espaços:

[...] capazes de instigar a mobilização de ações integradas de instituições governamentais e não-governamentais, voltadas para a produção de conhecimento, para a proposição de políticas públicas para desenvolver ações articuladas no âmbito da promoção e da defesa dos direitos humanos [...] (CONSELHO, 2004, p.19).

Esta ação específica menciona importantes funções dos Centros implantados no Brasil. O Governo do Estado do Piauí, através da CELOS/SASC, inscreve proposta para a seleção, que aprovada, celebra convênio para implantar o Centro de Referência LGBT “Raimundo Pereira” – (CRLGBT).

No dia 28 de junho de 2006, Dia Estadual do Orgulho LGBT<sup>21</sup>, esteve presente na inauguração do Centro, importante figura piauiense que militava pelos Direitos Humanos de LGBT e de crianças e adolescentes menos favorecidos na cidade do Rio de Janeiro – RJ. O homenageado, Raimundo Pereira, cantor lírico da cidade de José de Freitas, nascido em 04 de outubro de 1960, foi conhecido por sua interpretação musical (barítono), e, principalmente por sua militância na defesa dos direitos e na promoção da cidadania homossexual enquanto presidente do Grupo Gay “Atobá”, bem como pelo seu trabalho com crianças e jovens de comunidades vulneráveis do Rio de Janeiro, onde faleceu em 07 de outubro de 2006. Esta homenagem apresenta o esforço coletivo de reconhecimento e visibilidade de suas demandas. Adotar um nome para um equipamento social implantado pelo governo demonstra a materialização de avanços no reconhecimento de símbolos que compõe identidades, sobretudo políticas (HALL, WOODWARD, 2000).

---

<sup>21</sup> Marco internacional do movimento LGBT a partir das manifestações no Bar Stone Wall Inn em Nova York – USA. Celebrado no Piauí a partir da promulgação da Lei Estadual de nº 6.002/2010.

## Novas instâncias de controle social e avanço nas políticas públicas para LGBT

Nos anos de 2008 e 2011 foram realizadas as duas Conferências Nacionais LGBT, precedidas por etapas municipais, estaduais e/ou regionais. A I Conferência foi inédita mundialmente. Contou com participação do então presidente Lula que sinalizou o compromisso do Estado com a promoção de direitos de LGBT. Esta ressalva é pontuada “com um olhar retrospectivo de que esta realização, há pouco tempo seria impensável” (FACHINNI, 2009).

Na relação movimento social e Estado, a conferência amplia a participação social, “potencializa energias dispersas, canalizando proposições para promoção de direitos e atenção a agendas internacionais como as apresentadas em eventos como os Fóruns Sociais Mundiais” (GOHN, 2010). As deliberações provenientes das conferências tornam-se diretrizes para um planejamento que incluía demandas específicas apresentadas por segmentos específicos cada vez mais organizados como o movimento de travestis e transexuais.

O Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de LGBT (2009) é um dos produtos da inclusão das demandas do movimento através de instâncias para além das conferências; A nível estadual, as deliberações da conferência subsidiaram a elaboração do Plano Estadual de Cidadania e Direitos Humanos de LGBT do Piauí – Plano Piauí sem Homofobia “Plano Piauí sem Homofobia” com o CRLGBT a frente:

Garantir a execução de políticas públicas voltadas a lésbicas, gays, bissexuais travestis e transexuais – LGBT com foco no enfrentamento à discriminação por identidade sexual e de gênero, na promoção da cidadania [...] (PIAUI, 2013, p. 9).

O plano foi lançado em 21 de março de 2013 através do Decreto Estadual de N° 15.129. Sua elaboração contou com um grupo de trabalho envolvendo órgãos da

administração direta e indireta do Estado grupos LGBT. Ressalta-se que o financiamento do plano, conforme o artigo 5º do referido decreto, responsabiliza o Tesouro Estadual.

## Homofobia

Apresentadas a organização e para o enfrentamento de fenômenos específicos, a pergunta “o que é homofobia?”. Para Daniel Borrillo homofobia é:

[...] um fenômeno complexo e variado. Podemos entrevê-la em piadas vulgares que ridicularizam o indivíduo efeminado; no entanto, ela pode revestir-se também de formas mais brutais, chegando inclusive à exterminação, como foi o caso na Alemanha nazista. Como toda forma de exclusão, a homofobia não se limita a constatar uma diferença: ela a interpreta e tira conclusões materiais. (BORRILLO, 2009, p. 18)

Historicamente a homofobia também se relaciona com a violência de gênero e expressão do sexismo como no apresentado no relatório que afirma que o fenômeno é estrutural e atinge não somente pessoas LGBT, mas qualquer orientação sexual diferente da heterossexual:

[...] termo homofobia é constantemente problematizado em decorrência de sua possível homogeneização sobre a diversidade de sujeitos que pretende abarcar, invisibilizando violências e discriminações cometidas contra lésbicas e transgêneros (travestis e transexuais). (BRASIL, 2012).

Interessa saber que existem diferentes formas de discriminação e diferentes razões como orientação sexual e identidade de gênero. E é necessária a ressalva sobre as citadas formas de discriminação e sua abrangência para além dos segmentos que se identificam como alvo, mas a qualquer indivíduo independente de suas expressões que não as de padrões heterossexuais.

A necessidade de um plano como o Piauí sem Homofobia, pode ser justificada em dados oficiais que apontam que o Piauí é um dos estados que tem os maiores

números proporcionais em assassinatos de LGBT do Brasil. Os dados oficiais da SDH/PR, apresentados no Relatório de Violência Homofóbica no ano de 2012 indicam que de janeiro a dezembro de 2011, foram denunciadas Disque 100<sup>22</sup> 6.809 violações de direitos humanos contra LGBT, envolvendo 1.713 vítimas e 2.275 suspeitos e que do Piauí foi o único estado que teve decréscimo de denúncias no módulo LGBT, caindo em mais de 36% em relação ao ano de 2011. E para a mudança deste quadro e enfrentamento da homofobia, em dezembro de 2012 foi organizado com apoio da SDH/PR, o Comitê de Enfrentamento a Homofobia do Piauí, articulação que envolve instituições governamentais e da sociedade civil organizada e que tem como objetivos contribuir para o aprimoramento da comunicação entre os órgãos que recebem e atuam nas denúncias do Disque 100 da Ouvidoria Nacional da Presidência da República. Plano e Comitê, ambos foram direcionados pelo CRLGBT que garantiu a participação dos movimentos LGBT em suas respectivas formulação e composição.

## Conclusão

Para dar continuidade às reflexões sobre a relação cerca das políticas públicas é necessário buscar mais elementos e estudos que se aproximem das questões culturais. É inegável o avanço e ampliação de espaços de debate e decisão de políticas que promovam direitos. A resposta governamental sobre demandas gerais e específicas ainda carece de pesquisas e direcionamentos que cada vez mais possam abranger diferenças e especificidades da diversidade humana.

Para além de apenas reconhecer as múltiplas identidades, os incentivos ao respeito inclusão e promoção de direitos com ênfase na igualdade e equidade podem ser entendidos como a tônica das vozes destes movimentos. A discriminação

---

<sup>22</sup> Disque Direitos Humanos da Ouvidoria Geral da Presidência da República.

socialmente reproduzida deve ser enfrentada das diversas formas possíveis. A participação social deve ser cada vez mais qualitativa a fim de que os sujeitos alvos de determinadas ações e políticas possam perceber-se incluídos, respeitados.

O CRLGBT, como espaço de potencializador de uma política LGBT no Piauí receberá maior atenção no sentido de compreender melhor a relação do Estado e movimentos organizados, bem como para explicitar as ações e políticas públicas que tenham este equipamento social e a articulação da gestão como fonte.

## Referências

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. **Para ampliar o cânone democrático**. Disponível em: [HTTP://www.eurozine.com/articles/article\\_2003-11-03-santos-pt.html](http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-pt.html). Acesso em: 29 de julho de 2015.

BORRILLO, Daniel. A Homofobia In: **Homofobia & Educação**. LIONCIO, T. e DINIZ, D. (orgs). Brasília: Editora UNB, 2009.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)**. Ministério da Justiça. 2001.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil sem Homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT**. Brasília, DF. 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil no ano de 2012**. Brasília: 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais** / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa. 2 Brasília : 1. ed., 1. reimp. 2 Ministério da Saúde, 2013.

CARRARA, Sérgio. **Políticas e Direitos Sexuais no Brasil contemporâneo** In: Revista Bagoas; V.4, n.5. Natal: UFRN, 2010.

FACCHINI, Regina. **Sopa de letrinhas?** Movimento Homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no Início do Século XXI:** Antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Vozes, 2010.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: DP&A Editora, 11 ed., 2006.

MENDES, Léo. Presença LGBT na mídia In: **Diversidade Sexual e Homofobia no Brasil.** VENTURI, Gustavo, BOKANY, Vilma (orgs.) São Paulo: Editora FPA, 2011.

PIAUI. **As 4 Leis da Diversidade.** Assembleia Legislativa do Piauí. 2011

\_\_\_\_\_. **Plano Estadual de Cidadania e Direitos Humanos de LGBT do Piauí:** Plano Piauí sem Homofobia. Secretaria da Assistência Social e Cidadania. 2013.

SILVA, Tomas Tadeu da (org.); HALL, Stuart; WOODWARD, Kathryn. **Identidade e Diferença:** a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis: Vozes, 2000.

## NEGOCIAÇÕES COLETIVAS NO TRABALHO ASSALARIADO RURAL NO PIAUÍ: uma realidade a partir dos anos 1990

### COLLECTIVE NEGOTIATIONS ON RURAL WAGE LABOR IN PIAUI: a reality from 1990s

**Paula Maria do Nascimento Masulo**

Mestra em Sociologia (UFPI). Esp. Negociação Coletiva de Trabalho (UFRS). Graduada em Direito. Auditora Fiscal do Trabalho/Ministério do Trabalho e Previdência Social. Linhas de pesquisa: Ruralidades; Identidade.

**Maria Dione Carvalho de Moraes**

Dr<sup>a</sup>. Ciências Sociais; Pós-Doutorado em Sociologia. Prof<sup>a</sup>./UFPI, Programas de Pós-Graduação(UFPI): Políticas Públicas-PPGPP; Sociologia-PPGS; Antropologia-PPGAnt. Linhas de pesquisa: Ruralidades; Cultura; Identidade; Memória Social, Sertão.

#### Resumo

As relações de trabalho rural assalariado no Piauí revelam um novo campo de disputas entre capital e trabalho, em um processo tardio da modernização agrícola se comparado a outros estados brasileiros. Nessa realidade, os sindicatos de trabalhadores rurais lutaram por melhoria das condições de trabalho, em avanços medidos por acordos e convenções coletivas de trabalho, a partir dos anos 1990. Essa atuação sindical, no cenário e premissas do Novo Sindicalismo, ensejou a luta pelos direitos coletivos dos sujeitos do labor que resultou nos avanços das negociações coletivas de trabalho no agronegócio piauiense, emergindo a compreensão de permanência de direitos adquiridos, e possibilitando aos sujeitos do processo fazerem o próprio Direito do Trabalho, sem o poder normativo da Justiça do Trabalho.

#### Palavras-Chave

Negociação Coletiva. Trabalho Assalariado. Agronegócio no Piauí.

#### Abstract

The rural wage labor relations in Piauí reveal a new field of disputes between capital and labor in a later process of agricultural modernization compared to other Brazilian states. In this reality the unions of rural workers fought for better working conditions, with their advances measured in agreements and collective bargaining agreements from the years 1990. This union activity, during the emergence of the New Unionism, fought for improving the collective rights of workers. This represented an advance in the collective labor bargaining of Piauí's agrobusiness, allowing for the understanding of its permanence and thus allowing the subjects of the process to make their own Labor Rights, without the regulatory power of the labor justice courts.

#### Key-words

Collective Bargaining. Work relationships. Agribusiness in Piauí.



## Introdução

O presente texto é fruto de pesquisa, em curso, sobre o processo de construção identitária de trabalhadores/as rurais assalariado/as do Piauí, no âmbito da política de negociação coletiva de trabalho, no estado, a partir dos anos 1990, nas atividades econômicas do agronegócio de grãos, cana-de-açúcar e palha da carnaúba. O foco da pesquisa são os sentidos agenciados por esses sujeitos ativos, que, em diversas categorias de assalariado/as passam, como ator político coletivo, gradativamente, da condição de precarização a negociadore/as de direitos, assumindo posições de protagonismo com vistas a melhorar as condições de trabalho a que estão submetido/as, pela via da negociação coletiva de trabalho. Assim, na dialética das relações capital-trabalho, um dos instrumentos das novas configurações, inclusive, de flexibilização, pode ser visto como, contraditoriamente, um espaço de empoderamento.

A abordagem da pesquisa é de cunho predominantemente qualitativo, na perspectiva da interpretação dos sentidos (GEERTZ, 1978), seja a partir da escuta de homens e mulheres, diretamente envolvidos no processo – ainda ativos ou não no movimento sindical –, seja a partir da leitura de documentos. Para tanto, pesquisas bibliográfica e documental (SPINK, 2000; MAY, 2004) somam-se neste esforço de pesquisa e são a base deste texto cujo conteúdo versa sobre negociação coletiva e de como ela se inicia e gera resultados no âmbito do trabalho assalariado rural no Piauí.

Se o avançar e amadurecer desse processo, iniciado nos anos 1990 traz como resultado significativas melhorias nas relações de trabalho, nas diferentes atividades econômicas rurais, no Piauí, ganha relevância estudá-lo em suas especificidades, na

perspectiva de trajetórias identitárias<sup>23</sup>, em termos de auto-representação de trabalhadore/as, nele, constituídas. Um olhar sobre trajetórias (BOURDIEU, 1996) de categorias de trabalhadore/as pode indicar como ocorrem transformações nos planos individual e coletivo, em termos de identidade social.

Dessas trajetórias, onde sujeitos coletivos produzem o direito e sofrem transformações, construindo e revelando identidades e papéis (LUHMANN, 1983), as negociações e pactos laborais abrem-se a leituras que permitem imersões em vários outros processos, tais como, a capacidade política de trabalhadore/as, o perfil político do movimento sindical de trabalhadore/as rurais; a capacidade de mobilização frente ao poder econômico das empresas do agronegócio piauiense, em lócus de mão de obra farta e baixa capilaridade de política de classe, que assim passaram décadas sem modernizar as relações de trabalho no Estado.

De fato, as negociações coletivas de trabalho rural, no Estado do Piauí ocorreram de forma tardia, se comparadas a outras regiões do país. Assim, firmam trabalhadores/as assalariados rurais piauienses como atores sociais nos espaços laborais e de negociações trabalhistas, em uma trajetória na qual se operam rupturas importantes com condições anteriores de precarização das condições de trabalho. Nesse processo de (re)construção identitária, esse/as trabalhadores, através dos sindicatos de trabalhadore/as rurais, passam a desempenhar o papel de negociadore/as nos espaços patronais rurais, o que o/as coloca em patamares de igual capacidade, em termos jurídicos e políticos, na correta compreensão quanto às metamorfoses no mundo do trabalho, no âmbito do agronegócio.

No Piauí, as atividades econômicas da cana-de-açúcar, produção de grãos, e palha da carnaúba, figuram como grandes empregadoras em determinados ciclos de suas produções. As relações de trabalho nas empresas desses setores econômicos são regidas, a partir dos anos 1990 (setor graneleiro) e 2004 (cana-de-açúcar) por

---

<sup>23</sup> Sobre posições de sujeito, na perspectiva das identidades, ver Woodward (2000); Hall (1998), dentre outros

Acordos e/ou Convenções Coletivas de Trabalho, processo que se coloca como um espaço privilegiado para se inquirir sobre a construção do sujeito, na perspectiva das identidades políticas, coletivas.

O foco nessas atividades deve-se à sua importância socioeconômica no estado; ao contingente significativo de trabalhadore/as envolvido/as; ao histórico de construção dos processos negociais, nas quais se evidencia a trajetória de trabalhadore/as de precarizado/as a negociadore/as. Sob a mirada contemporânea de debates no campo das exigências de trabalho digno, é mister buscar compreender como trabalhadore/as rurais assalariado/as se vêem em posições de sujeitos ativos do processo negocial, na esfera do desenvolvimento do estado e do país, no espaço instituído pela política de negociação coletiva.

### **Negociação coletiva de trabalho como política pública**

Esse processo social tem por base uma política pública regulatória, cujos resultados são medidos pela capacidade negocial de patrões e empregado/as, em regras jurídicas emanadas do Estado que dita as regras para a política de negociação coletiva de trabalho no Brasil. Sem dúvida, não se pode ignorar, como aponta Antunes (2007), que esta política se relaciona, na conjuntura mais ampla, a transformações no mundo do trabalho, incluindo-se aí, flexibilização das relações de trabalho. No caso, o Estado, tutor das relações de trabalho, estabelece as regras jurídicas de mediação, realização, e validação, mas, seus resultados e eventuais ônus dependem dos sujeitos que a concretizam. Só há interferência estatal quando o diálogo é interrompido e conflitos são estabelecidos.

Sabe-se que o Direito do Trabalho<sup>24</sup>, como parte do campo jurídico<sup>25</sup> mais amplo, volta-se a proteger o/a trabalhador/a em suas relações individuais e coletivas de trabalho. As questões envolvendo a relação de trabalho subordinado, bem antes de sofrerem intervenção do Estado tutelando e normatizando o vínculo entre empregado/as e empregadore/as, sempre contou com a figura da negociação em âmbito individual ou coletivo, como forma de estabelecer as regras nas relações contratuais de trabalho (PINHEIRO FILHO, 2014).

Mas, como lembra Reis (2008), ante as transformações vividas pela sociedade moderna, as relações de trabalho transcendem o modelo regulatório tradicional proposto pelo Direito do Trabalho e que se reflete nas políticas públicas de proteção ao trabalho<sup>26</sup>. Estas transformações levam à flexibilização, o que difere de desregulamentação. Flexibilizar aponta para adaptar, maleabilizar. Assim, o modelo regulatório tradicional sofre mudanças na direção de que as relações entre capital e trabalho possam ser acomodadas aos efeitos da vida econômica contemporânea e da globalização.

Uma das formas encontradas e que ganha o estatuto de uma política pública regulatória, como referido, é a negociação coletiva, por garantir uma participação democrática e efetiva das partes diretamente envolvidas nas relações de trabalho, exigindo para tal, a reconstrução da estrutura sindical, como sindicatos fortes e

---

<sup>24</sup> Direito do Trabalho é o ramo do direito que cuida das relações laborais empregatícias. É o “complexo de princípios e institutos jurídicos que regulam, no tocante às pessoas e matérias envolvidas, a relação empregatícia de trabalho, além de outras relações laborais normativamente especificadas” (DELGADO, 2005, p.51).

<sup>25</sup> Para uma análise da lógica de funcionamento das estruturas e relações sociais engendradas no campo jurídico, ver Bourdieu (1989).

<sup>26</sup> Para Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, vive-se “[...]o fenômeno do deslocamento da produção da jurisdição dos foros legislativos para os meios tecnocráticos. A lei, cuja legitimidade sempre se fundou na deliberação pública, admitindo, portanto, o dissenso, tem cedido espaço a formas mais flexíveis, céleres e unilaterais de produção de normatividade. A produção do Direito no contexto da globalização tem sofrido, nesse passo, uma forte despolitização, priorizando-se a racionalidade econômica” (PEDUZZI, 2003, p.31).

representativos dentro do papel a ser desempenhado nesse novo cenário (REIS, 2008).

Isto resulta de hiatos históricos seculares nos quais o trabalho sofreu profundas transformações em suas estruturas, posto que indissociável às mudanças do capital (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009). Essas mudanças trouxeram conformações mundializadas para o mundo do trabalho, e para trabalhadores/as, conferindo-lhes pertencimento diante das imposições do capital (ANTUNES, 2007).

Nesse contexto de mudanças no mundo do trabalho, a negociação coletiva de trabalho, no caso do Brasil, configura-se como uma política pública do trabalho, e encontra-se inserta nas Políticas Regulatórias como de caráter imperativo (RUA; ROMANINI, 2013), posto que é tutelada pelo Estado.

A negociação coletiva de trabalho é processo político das vontades de atores coletivos, patrões e empregados, representativos do capital e do trabalho, como um novo “campo” (BOURDIEU, 1989) de disputas, mas estabelecida em normas jurídicas emanadas do Estado, baseada nos seguintes pressupostos: a) existência de sindicatos patronais e laborais; b) produção de acordos e convenções coletivas; c) greve, em caso de fracasso das negociações; d) apreciação do Poder Judiciário, como ator social dessa política pública e balizador orgânico da tutela do trabalho (SARAVIA; FERRAREZI, 2007), em caso de fracasso das negociações, para avocar seu poder normativo e restabelecer as estremecidas relações de trabalho.

As Convenções e Recomendações da Organização do Trabalho – OIT (1998), ratificadas pelo Brasil, referenciam as negociações coletivas, e põem em destaque as temáticas para as relações de trabalho no meio rural: direito de sindicalização e de negociação coletiva, proteção do salário, abolição do trabalho forçado e infantil, proteção de representação e de organização dos trabalhadores, e de proteção à segurança e saúde no trabalho. Considerados Pactos de Direitos Humanos, estabelecem regras de mundo, a partir da adesão dos países que os ratificam, não podendo o trabalhador sofrer tratamento desigual em quaisquer espaços nacionais além fronteiras.

Esta política pública realiza-se na esfera de um sistema econômico dominante, o capitalismo, que em suas transformações, mas sem perder sua genes de acumulação, têm flexibilizado e precarizado o trabalho, em escala mundial (CASTELLS, 2013). Porém, em seus aspectos políticos intrínsecos, institui-se o espaço de negociação de sujeito coletivos que a concretizam e produzem transformações e resultados no plano social e político, representando o próprio rompimento de estruturas estatais repressivas, a partir do processo de mudanças vivido pelo movimento sindical<sup>27</sup>, no país, conforme mencionado.

Quanto a trabalhadores/as, como sujeitos coletivos ativos no âmbito desta política pública regulatória, diferenciada em seus meios e resultados, posto que prescindem do Estado para seus resultados decisórios, vivenciam importantes processo de construção de identidades políticas (CASTELLS, 2001), na caminhada de fortalecimento sindical e do labor, visto que se legitimam em espaços de resistência. Talvez, o princípio básico de resistência, no âmbito da negociação coletiva seja demonstrar o poder de barganha da categoria de trabalhadora/as que negociam suas condições de trabalho nas quais se inscrevem, muitas vezes, com demandas geradas por inscrições de gênero<sup>28</sup>.

### **Negociações coletivas de trabalho no Brasil e no agronegócio no Piauí**

No Brasil, o trabalho tem seus valores sociais assegurados como um princípio constitucional fundamental, juntamente com a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Quando existe o assalariamento, outros direitos são igualmente assegurados, conforme previsto no artigo 7º da Constituição Federal. Na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, de 1943, foram fincados os primeiros

---

<sup>27</sup> Esse movimento, ainda no espaço da política pública negocial, firmou-se em consciências reivindicatórias, porquanto, essa consciência sindical, “na vida cotidiana, na fábrica ou outros espaços coletivos, ao se relacionar entre si e constituírem grupos, os indivíduos percebem a identidade das suas situações” (MONTANÕ; DURIGUETTO, 2010, p.103).

<sup>28</sup> Não se podem ignorar estas inscrições, sobretudo quando se consideram especificidades da condição de mulheres no mercado de trabalho como apontam Hirata (2002) e Giddens (2000).

direitos trabalhistas para uma massa de trabalhador/as que vivia a ebulição de um país que se industrializava e onde já se manifestava pela melhorias da condições de trabalho<sup>29</sup>.

Tinha-se a política de negociação coletiva de trabalho como mecanismo de amortecer e dirimir conflitos, sob a batuta do Estado repressor, diferentemente do cenário atual, onde patrões e empregado/as reúnem-se na chamada data-base anual, para, preventivamente, negociarem melhorias e avanços nas relações de trabalho, por períodos determinados entre esses atores sociais coletivos.

Acordos e Convenções Coletivas de Trabalho<sup>30</sup>, no Brasil, estão normatizados na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que assim dispõe:

Art. 611 – Convenção Coletiva de Trabalho é o acordo de caráter normativo pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho.

Essa competência foi conferida a patrões e empregados para que, pela via negocial, possam alterar contratos de trabalho e estabelecer regras mais vantajosas e para além da lei, para os trabalhadores/as. Sejam em questões salariais, saúde e segurança no trabalho, ou mesmo em questões sociais e políticas, encontra respaldo na Constituição Federal, que estabeleceu status de lei a esses instrumentos coletivos de trabalho, assim expresso:

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:  
1/XXV – omissis

---

<sup>29</sup> A primeira greve no setor fabril ocorreu em 1917, bem como o primeiro contrato coletivo de trabalho no Brasil.

<sup>30</sup> Em um contexto histórico, mas amplo, relações coletivas de trabalho surgiram com a Revolução industrial, com o surgimento de uma nova classe de trabalhadores, o proletariado. Apenas organizando-se de maneira coletiva trabalhador/as poderiam reivindicar direitos e defender interesses da nova classe trabalhadora. Isto daria origem às primeiras normas coletivas (PINHEIRO FILHO, 2014).

XXVI – reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho (BRASIL, 2015).

Compreendendo a negociação coletiva de trabalho como política pública, tal como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA; FERRAREZI, 2007, p.28), tem-se que a negociação coletiva de trabalho busca esse equilíbrio social em relações desiguais como as que se estabelecem entre capital e trabalho. No caso da negociação coletiva, os protagonistas são os mesmos que vivenciam tais relações.

A negociação coletiva é um processo que se materializa através das instituições que representam esses atores sociais, que são as entidades sindicais patronais e laborais. A trajetória da política pública de negociação coletiva de trabalho, no Brasil, pode ser vista, como observa Reis (2008), nos marcos de processos relacionados que dominariam nas décadas seguintes o cenário mundial, qual seja, a globalização econômica e a flexibilização das relações de trabalho. Em termos de resposta de trabalhador/as, um marcador histórico-político é o chamado Novo Sindicalismo<sup>31</sup>, assim entendido como o processo que, a partir dos anos 1970, levou trabalhadores/as de todo o país a repensarem o modo de fazer sindicalismo. Esse movimento, conforme Viana (2013), surgiu a partir das bases, durante a ditadura militar, dizendo não à opressão, questionando o sistema, e denunciando os efeitos nefastos da política salarial.

Nesse processo de inflexões no modo de fazer a luta sindical, nos anos 1970, o Estado do Piauí, vivia sua própria experiência de grandes mudanças em sua estrutura econômica,<sup>32</sup> em especial, pela presença do agronegócio da produção de grãos,<sup>33</sup> especialmente a soja, bem como pela exploração agroindustrial da cana-de-

---

<sup>31</sup> Sobre o tema do novo sindicalismo, ver MOISÉS (1982).

<sup>32</sup> Sobre este processo como uma passagem “do destino pastoril à vocação agrícola”, ver Moraes (2006). Para uma abordagem da estrutura econômico-social e do processo histórico de produção agroindustrial no Piauí, ver MARTINS *et al* (2003).

<sup>33</sup> Sobre este tema, ver Moraes (2002)



açúcar. Assim, os trabalhadore/as agrícolas, passavam de uma situação predominantemente de moradia, meação, arrendamento, nos marcos das relações de patronagem-dependência (FORMAN, 1979) para relações de assalariamento, nos termos da legislação vigente, em algumas frentes abertas pelo agronegócio. Isto não significou o desaparecimento de formas anteriores de trabalho, nem o estabelecimento automático de direitos trabalhistas.

O novo perfil do negócio agrícola no estado, em incorporação tardia da modernização agrícola, alterou as relações de produção e de trabalho, criando o assalariamento em larga escala, decorrendo cerca de duas décadas para que os ecos das mobilizações repercutissem no estado (MASULO; MORAES, 2015).

De fato, avanços nas relações de trabalho, pela via negocial, demoraram a acontecer. As primeiras negociações refletem essa realidade, conforme se verifica nas atividades econômicas selecionadas neste estudo, na seguinte ordem dos acontecimentos: Convenção Coletiva de Trabalho do Setor Graneleiro – ano: 1994; Acordo Coletivo de Trabalho da Cana-de-Açúcar – ano: 2004; Convenção Coletiva de Trabalho da Palha da Carnaúba – ano: 2012. (M.T.E, 2015). A partir de então, nas datase firmadas, os acordos e convenções são renovados anualmente, repetindo-se o processo de negociação com as representações patronais e laborais, nas dinâmicas e cenários próprios de cada representação sindical das categorias envolvidas.

Até o presente momento nenhuma negociação fracassou na esfera administrativa, que precisasse ser apreciada pelo Poder Judiciário (M.T.E, 2016). Em 2011, trabalhadore/as da cana-de-açúcar iniciaram um processo de paralisação de suas atividades, com indicativo de greve durante a negociação da campanha salarial, mas

as negociações foram retomadas e o acordo coletivo de trabalho foi concluído (M.T.E, 2016).

Vale lembrar que, neste Século XXI, o trabalho apresenta-se como fruto de metamorfoses seculares. No entanto, quando inserido em relações de assalariamento, permanece imutável em suas finalidades frente ao capital, a partir das forças de trabalho que o produzem. Neste sentido, o papel dos sindicatos laborais, como meios e ferramentas indispensáveis à concretização dos instrumentos acordos e convenções coletivas de trabalho, adquire cada vez maior relevância, posto que dispõem de poderes de representação de um grande número de assalariados (PIKETTY, 2014).

A experiência desses processos produz não apenas resultados que se incorporam ao patrimônio financeiro, político e social de trabalhadores/as (THOMPSON, 1987). Produz, também, metamorfoses sociais e políticas, inscritas como construções identitárias desses sujeitos que, em condicionamentos de suas forças de trabalho à produção do lucro, produziram mudanças e resultados que podem ser percebidas pelo conceito de trajetória (BOURDIEU, 1989), ao atuarem no espaço público instituído pela política de negociação coletiva, ao se unirem na luta por melhorias de suas condições de trabalho, no qual o poder de barganha contribui para definir os resultados, de parte a parte.

### **Considerações Finais**

Indicamos que, no mundo do trabalho, o processo de negociação coletiva pode ser visto, dialeticamente: 1/como mecanismo relacionado às transformações recentes as quais apontam em vigorosamente para a flexibilização; 2/como um dos instrumento de ação política no mundo do trabalho.

Dissemos, ainda, que no longo processo de mudanças vivido por trabalhadore/as rurais piauienses, a negociação coletiva, inaugurada no Piauí nos anos 1990, não pode ser ignorada. De fato, na história recente do trabalho rural

assalariado, no Piauí, este mecanismo lhes possibilitou firmarem melhores condições de trabalho através de pactos coletivos, produzindo novos ordenamentos legais no mundo do trabalho, em esfera de competência que lhes foi conferido pelo Estado, em espaço de política pública reguladora. No contexto, sindicatos de trabalhadores rurais lutaram por melhoria das condições de trabalho, em avanços medidos por acordos e convenções coletivas.

## Referências

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BOURDIEU, P. A ilusão biográfica. In: FERREIRA, M. M.; AMADO, J. (Org.). **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2004.

\_\_\_\_\_. **Consolidação das Leis do Trabalho – CLT**. Senado Federal, 2012

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

\_\_\_\_\_. **A crise e seus efeitos**. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

COSTA, A. C.; FERRARI, I.; MARTINS, M. R. **Consolidação das Leis do Trabalho – CLT**. São Paulo: LTr, 2007.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.

FORMAN, S. **Camponeses: sua participação no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GIDDENS, A. O trabalho e a vida econômica. In: **Sociologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

HALL, S. **Identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.

HIRATA, H. Globalização e divisão sexual do trabalho. **Cadernos Pagu**. Desafios da equidade. Vol. (17/18) 2001/02, pp.139-156.

LUHMANN, N. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MARTINS, A. S. *et al.* **Piauí: evolução, realidade e desenvolvimento**. Teresina: Fundação CEPRO, 2003.

MASULO, P.M.N.; MORAES, M.D.C. **Negociação coletiva de trabalho no agronegócio no Piauí: Um novo campo de disputas a partir dos anos 1990**. V REA Reunião Equatorial de Antropologia. XIV ABANNE. Reunião de Antropólogos do Norte e Nordeste, Julho/2015.

MAY, T. Pesquisa social – questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MOISÉS, J. A. **Lições de liberdade e de opressão: O novo sindicalismo e a política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MONTANÕ, C.; DURIGUETTO, M.L. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2011.

MORAES, M.D.C.; ARAÚJO, M.R.S. Cerrados piauienses: de espaço natural a espaço construído. **III Encontro da ANPPAS**. Brasília-DF, 23 a 26 de maio de 2006.

MORAES, M.D.C. Do destino pastoril à vocação agrícola (modernização agrícola dos cerrados e inflexões discursivas nas narrativas mestras do Piauí). In: ELIAS, D.; PEQUENO, R.(Orgs.) **Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais**. Fortaleza: BNB, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Direito sindical**. Genebra, 1998.

PEDUZZI, M.C.I. Globalização, integração de mercados, repercussões sociais, prespectivas do direito do trabalho no brasil. **Revista da academia nacional de direito do trabalho**. São Paulo, n. 11, 2003.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO FILHO, J.C. **Relações coletivas do trabalho**. 2014. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8442/Relacoes-coletivas-do-trabalho>. Acesso em 24 set.2015.

RUA, M.G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. IGEPP – Instituto de Gestão Econômica e Políticas Pública, 2013.

REIS, J. E. A. **Flexibilização nas relações de trabalho e negociação coletiva**. 2008. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13744&revista\\_caderno=25](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13744&revista_caderno=25). Acesso em 24 set.2015.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas – Coletânea**, v. I. Brasília. ENAP, 2007.

SOUZA, L.M. **Comentando as classificações de políticas públicas**. Cronos, Natal-RN, v.11, n.3,0161, jul/ago, 2008.

SPINK, P. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, M. J (org.) **Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

THOMPSON, E. **Senhores e caçadores**. A Origem da Lei Negra. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

VIANA, M.T. **70 Anos de CLT: Uma história de trabalhadores**. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2013.

WOODWARD, K. Identidade e diferença. Uma introdução teórica e conceitual. In: SILVA, T. T. (org.) **Identidade e diferença**. A perspectiva dos estudos culturais, Petrópolis: Vozes, 2000.

[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)

[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

## **O ASSENTAMENTO ABRIL VERMELHO E AS DEMANDAS DECORRENTES DA POBREZA: um olhar sobre a Assistência Social e o Programa Bolsa Família**

**RED APRIL SETTLEMENT AND THE DEMANDS ARISING FROM POVERTY: a look at the Social Assistance and Bolsa Familia Program**

### **Lilian Cristina Santos Araújo**

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará em 2013 (UFPA) e em Pedagogia pela Universidade do Estado do Pará em 2013 (UEPA). Pós-graduada em Infância, Família e Políticas Sociais na Amazônia em 2016 pela UFPA. Assistente Social concursada pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), membro do Grupo de Estudo e Pesquisas em Pedagogia em Movimento (GEPPEM) da UEPA.

### **Edval Bernardino Campos**

Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (1981), mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará (1998), doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2007). Professor concursado (2011) da UFPA, curso de Serviço Social. Atualmente coordena o Grupo de Análise de Políticas Públicas e Políticas Sociais na Amazônia (GAPSA).

### **Resumo**

Este artigo, resultado do Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Infância, Família e Políticas Sociais na Amazônia, objetivou explicitar a Política de Assistência Social como política pública, caracterizar o Assentamento Abril Vermelho, localizado em Santa Bárbara do Pará, e apresentar as demandas próprias da Assistência Social nesse território amazônico. A atuação da pesquisadora como Assistente Social do município no período de 2013 a 2015 determinou refletir como as expressões da questão social podem ser enfrentadas por meio do Programa Bolsa Família. Metodologicamente, optou-se pela pesquisa qualitativa, estudo bibliográfico, pesquisa documental, que examinou os prontuários de famílias atendidas nos Centros de Referência de Assistência Social, procedeu-se à coleta e análise de dados que identificaram as demandas decorrentes da situação de pobreza das famílias assentadas. A pesquisa, na tentativa de fomentar novos estudos sobre a temática abordada, torna-se relevante à gestão municipal, às famílias do assentamento e à comunidade acadêmica.

### **Palavras-chave**

Assistência Social. Assentamento Abril Vermelho. Programa Bolsa Família. Demandas.

**Abstract**

This article, as a result of the Specialization Course Completion Work in Childhood, Family and Social Policies in the Amazon, aimed to explain the social assistance policy as a public policy, to define the Red April settlement, located in Santa Bárbara do Pará, and to present the inner demands of the social assistance at that Amazon territory. The activity of the researcher as a social worker of the municipality from 2013 to 2015 determined to reflect how the expressions of social issues can be addressed through the Bolsa Família Program. Methodologically, it was opted for qualitative research, literature research, desk research, which examined the family records gathered in the Social Assistance Reference Centers, proceeding to the collection and analysis of such data which identified the demands arose from the poverty status of the settled families. The research, in an attempt to encourage further studies on the selected theme, it is relevant to municipal management, to the settled families and to the academic community.

**Keywords**

Social Assistance. Red April Settlement. Bolsa Família Program. Demands.

**Introdução**

Viver submerso às experiências urbanas que, muitas vezes, limitam um olhar sobre a totalidade do sujeito social pode deixar-se levar ao não (re) conhecimento de um local tão próximo e ao mesmo tempo tão distante, um território complexo, peculiar, marcado pelas desigualdades sociais, pela pobreza, pela vulnerabilidade e risco social. Foi em meio a esse olhar limitado, imposto pelos mecanismos da modernidade, da vida apressada que o capital impõe, que houve o encontro com o denominado “Fator Amazônico” o qual:

[...] tem como objetivo central explicitar demandas que são próprias da Região, e ao mesmo tempo, explicitar-se enquanto uma complexidade socioeconômica e política, com singularidades que não podem mais ser desdenhadas, sob pena de que as diferenças regionais aprofundem as desigualdades históricas que penalizam esta Região. (CAMPOS, 2013, p. 206).

Perceber o “Fator Amazônico” foi proporcionado pelo fato da pesquisadora ter atuado como Assistente Social no município de Santa Bárbara do Pará, no período de 2013 a 2015. Essa experiência foi determinante para que se voltasse o olhar para o território do Assentamento Abril Vermelho (AAV) no sentido de identificar as demandas decorrentes da pobreza de famílias assentadas beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).

Ao fazer um recorte da pesquisa oriunda do Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Infância, Família e Políticas Sociais na Amazônia, o presente artigo tem o intuito de explicitar a Política de Assistência Social como política pública, seus objetivos e compromissos com a proteção social, além de caracterizar o Assentamento Abril Vermelho e apresentar as demandas próprias da Assistência Social presentes nesse território amazônico.

Por meio do estudo bibliográfico, “[...] mediante leituras mais profundas [...] apontamentos mais rigorosos [...]” (SEVERINO, 2007, p. 71), elegeu-se como aportes conceituais os estudos desenvolvidos por Yazbek e outros autores que comungam de pensamentos semelhantes, ao abordar a pobreza como:

[...] produto das relações que, na sociedade brasileira, produzem e reproduzem a pobreza enquanto tal, quer no plano socioeconômico, quer no plano político, constituindo múltiplos mecanismos que ‘fixam’ os ‘pobres’ em seu lugar social na sociedade. (YAZBEK, 2009, p. 31).

Metodologicamente adotou-se a abordagem qualitativa que conforme Minayo (2013, p. 21), implica um trabalho com “[...] o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. Dessa maneira, imprimiu-se uma visão da realidade vivenciada pelos profissionais que atuam diretamente na gestão do PBF no município.

Por meio do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foi possível ter acesso ao Relatório de Informações Sociais (BRASIL, RI, 2015) do mês de dezembro de 2015, o qual mostra trimestralmente um panorama quantitativo de como o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal



(Cadastro Único) e o Programa Bolsa Família encontram-se no município, observou-se que dentre as 3.983 famílias inscritas na base do Cadastro Único municipal, 199 são famílias do AAV e das 2.332 famílias beneficiárias do PBF, 76 são famílias assentadas.

Para caracterizar as demandas efetivas decorrentes da situação de pobreza das famílias assentadas, foram separados aleatoriamente 14 Prontuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O Prontuário SUAS “[...] tem por objetivo principal contribuir para a qualificação do processo de acompanhamento familiar dos CRAS e CREAS [...]” (BRASIL, 2013, p. 3). Assim, a partir da coleta dos dados relativos à pesquisa, foi realizada transcrição e análise dos mesmos no intuito de publicar de forma fidedigna as “[...] informações geradas no campo da pesquisa qualitativa [...]” (GOMES, 2013, p. 80) em busca de atender aos propósitos do referido estudo.

No decorrer da pesquisa percebeu-se a relevância desse estudo e como ele pode contribuir com a política de Assistência Social no município, com o trabalho da gestão municipal, com a sociedade barbarensense e, principalmente, com as famílias do Assentamento Abril Vermelho, assim como fomentar ações em prol do enfrentamento à pobreza das famílias que lá sobrevivem.

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:** objetivos e compromissos com a proteção social

Refletir sobre a Política de Assistência Social e efetivá-la enquanto política pública é um desafio, pois por longos anos a Assistência Social foi tida como ajuda aos “mais pobres e mais excluídos (sem bens e sem poder), marginalizados, reservas “imprestáveis” para o capital” (FALEIROS, 2011, p. 179). Entretanto, essa configuração do ser social ganhou nova perspectiva a partir da promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1998) com o surgimento do campo da Seguridade Social.

De acordo com a disposição constitucional em seu Artigo 194º, o campo da Seguridade Social “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, formando assim a tríade da Proteção Social pública.

Após cinco anos da promulgação da Constituição Federal em vigência, marco histórico e legal acerca da ampliação dos direitos, entrou em vigor a Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993), fato que representou importante avanço na busca da efetivação da Assistência Social como política pública. Assim, a Assistência Social ganha novo paradigma configurando-se como direito do cidadão, dever do Estado e Política de Seguridade Social tendo como referência o caráter político de Proteção Social que implica a ideia de defender, guardar, proteger os indivíduos.

Para Sposati (2009, p. 21) “[...] o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração”, por isso tantas exigências em torno da Segurança Social e dos direitos sociais para que haja efetivamente fortes mudanças nas ações realizadas pelo poder público. Para tanto, a Assistência Social situa-se como Proteção Social não contributiva, ou seja, não é necessário nenhum pagamento prévio ou no momento do atendimento às necessidades dos usuários para que estes tenham acesso aos serviços socioassistenciais.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), institui que a Proteção Social deve garantir “segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio (de vivência familiar)” (BRASIL, 2005, p. 31). Assim, é importante pensar a segurança como bem comum à sociedade e não somente de forma individualizada. Integrada com outras políticas setoriais, a Política Nacional de Assistência Social tem por objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em área urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2005, p. 33).

Os objetivos da PNAS têm a centralidade de suas ações nas famílias, visando a inclusão social, a superação das dificuldades e desigualdades socioterritoriais, garantindo o acesso a bens e serviços aos usuários e suas famílias. Para Sposati (2009, p. 25) a centralidade do atendimento na família se dá para garantir que ocorra “[...] a convivência em todas as suas expressões de pertencimento desde o núcleo familiar e a construção da reciprocidade de afetos, cuidados, valores, cultura até os espaços socializantes e socializadores”, pois para a autora é importante o fortalecimento dos vínculos de convivência, para minimizar os riscos de desproteção da família.

#### **Assentamento Abril Vermelho:** caracterização e demandas.

Pertencente a Região Metropolitana de Belém, Santa Bárbara do Pará tem aproximadamente 17.141 habitantes segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), entretanto, a população estimada no ano de 2015 é de 19.645 mil habitantes, conforme dados do IBGE. Em uma área de 278.154 km<sup>2</sup>, a população vive basicamente do extrativismo, é neste cenário que se encontra localizado o Assentamento Abril Vermelho, que surgiu no dia 17 de abril de 2004, num ato de ocupação da fazenda Paricatuba pertencente à empresa Dendê do Pará S.A (Denpasa).

A referida fazenda foi desapropriada em novembro de 2008 e pertence ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2009) desde aquele período, porém, apesar da área ter sido declarada de interesse social para fins de

Reforma Agrária os assentados ainda não possuem o título da terra. Aproximadamente 1.500 famílias ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) ocuparam parte fazenda, mas, atualmente, o Assentamento tem em torno de 400 famílias assentadas e é dividido em lotes e organizado por quatro polos.



Figura 1 – Assentamento Abril Vermelho. Fonte: Arquivo de moradores do município de Santa Bárbara do Pará (MESCOUTO; RODRIGUES, 2016).

Vale ressaltar que a ocupação da fazenda Paricatuba é mais uma bandeira de luta dos Movimentos Sociais no combate às desigualdades impostas pelo Estado capitalista. A luta pela igualdade de direitos sinaliza conquistas no marco legal, pois os trabalhadores do MST, ao lutarem pela coletividade tanto no que tange à conquista da terra quanto na aquisição dos direitos sociais, demonstram a intenção de constituir um processo de formação do ser social, o qual “[...] além de produzir alimentos em terras antes aprisionadas pelo latifúndio, também deve ajudar a produzir seres humanos ou, pelo menos, ajudar a resgatar a humanidade em quem já a imaginava quase perdida” (CALDART, 2012, p. 320).

A conquista da terra, a efetivação da reforma agrária e a consolidação de mudanças sociais no país representam um conjunto de instrumentos essenciais capazes de minimizar a desigualdade social, pois “essa desigualdade social imposta

pelo Estado capitalista impulsiona a luta dos Movimentos Sociais por uma sociedade mais justa e igualitária, pela efetivação dos direitos sociais [...]” (ARAÚJO; PEREIRA, 2012, p. 20).

A área correspondente ao Assentamento é de aproximadamente 6.800 hectares e recebeu o nome de Abril Vermelho por ter sido ocupada no mês de luta do MST em todo o Brasil, uma vez que relembra o mês do massacre de trabalhadores sem-terra no município de Eldorado dos Carajás<sup>34</sup>. Santa Bárbara do Pará possui três Centros de Referência de Assistência Social, sendo eles: CRAS Tianésia (CRAS Caiçaua) situado na comunidade do Caiçaua, há aproximadamente 6 km do centro do município, CRAS Francisco Silva (CRAS Genipaúba) localizado na comunidade de Genipaúba, há aproximadamente 17 km da sede da Prefeitura Municipal e o CRAS Coleipa localizado à Rua da Coleipa, reconhecido como o mais central dos três. Entretanto, somente os CRAS’s Genipaúba e Coleipa atendem as famílias do AAV.

Ao analisar os prontuários de atendimento das famílias assentadas, constatou-se que das 14 famílias, somente 1 é proveniente do município de Santa Bárbara, 11 vieram de outros municípios do Estado do Pará, como: Acará, Belém, Bragança, Breu Branco, Castanhal, Tomé-Açú, Tucuruí, Viseu, São Sebastião da Boa Vista e Irituia, e outras 2 famílias são oriundas do Estado do Maranhão, dos municípios de Buriti e Turiaçu. Dentre essas 14 famílias, 11 são beneficiárias do Programa Bolsa Família, 2 não recebem o benefício e 1 família, apesar de ter sido atendida no CRAS de Santa Bárbara, aparece na base cadastral do Cadastro Único como moradora do município de Irituia. Sobre a renda familiar observou-se que as famílias conseguem auferir o valor de R\$ 77,25, sendo que uma família não possui renda, e outra não foi possível auferir o valor de sua renda familiar mensal, pois como já explicitado o Cadastro Único consta na base cadastral de outro município.

---

<sup>34</sup> Eldorado dos Carajás é um município localizado no Sudeste do Estado do Pará. Segundo IBGE, por meio da Diretoria de Pesquisas (DPE) - Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIIS), em 2015 sua população é estimada em 32.664 habitantes. A cidade é famosa pelo massacre que ocorreu em 17 de abril de 1996, quando 19 sem-terra foram assassinados por tropas da Polícia Militar do Estado do Pará.

Acerca da educação formal, a qual “[...] acontece em ambiente institucionalizado e estruturado, desenvolve-se de forma planejada e sistematizada sequencialmente [...]” (ARAÚJO; CARVALHO, 2012, p. 19), observou-se que dos responsáveis familiares, os quais tem idade entre 21 e 66 anos, alguns possuem ensino fundamental incompleto e nenhum componente dos núcleos familiares possui nível médio completo de escolaridade. A inexistência de Escolas de Ensino Fundamental e Médio no Assentamento, de creches e estabelecimentos que ofereçam Educação Infantil apresenta-se como fator preponderante para a limitada formação escolar dos assentados.

Quanto a moradia, constatou-se a falta de regulamentação da terra, a precária construção dos domicílios, pois a maioria das famílias relata no Cadastro Único que a casa é de madeira reaproveitável e o chão é de terra batida, o abastecimento de água das famílias é realizado por meio de poço, já que as mesmas não tem acesso à rede pública de abastecimento de água. Essa situação evidenciou que “a moradia precária é uma das expressões observáveis da exclusão social” (YAZBEK, 2009, p. 132). Acerca do saneamento básico a situação é dramática, pois as famílias não possuem rede pública de esgoto e o escoamento sanitário funciona à céu aberto. Com relação ao lixo domiciliar, o mesmo é queimado no próprio terreno de moradia das famílias.

A maioria dessas famílias é composta por pai, mãe e filhos, ou seja, caracterizam-se como famílias nucleares. Mas, independente dos arranjos familiares diversos assumidos pela família, a mesma é reconhecida como núcleo social fundamental da proteção social. Portanto, a Política Nacional de Assistência Social ao tratar da matricialidade sociofamiliar preconiza que o foco das ações devem possibilitar o “[...] apoio a essas famílias para o enfrentamento das necessidades sociais [...]” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 76).

Por ser a pobreza<sup>35</sup> demanda precípua do Programa Bolsa Família, própria da Assistência Social e, sobretudo, categoria pertinente nessa pesquisa, constatou-se que essa expressão da questão social reflete a situação socioeconômica da sociedade brasileira. Pois, “[...] a pobreza no Brasil decorre, em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade social, marcado por profunda concentração de renda” (SILVA, 2010, p. 156).

O Programa Bolsa Família apresenta a pobreza caracterizada pela renda, entretanto existem outras formas de exclusão social, de negação à emancipação social, de humilhação e alienação. Como demandas decorrentes da situação de pobreza observou-se nos formulários de atendimento situações de vulnerabilidade e risco, como: violência física, psicológica, abuso, violência sexual, as quais foram identificadas pelos profissionais do CRAS. Percebeu-se que em meio à pobreza as famílias convivem com vários tipos de violência, portanto, cabe ressaltar que “a violência da experiência da pobreza vai além da precariedade das condições materiais em que vivem” (YAZBEK, 2009, p. 133).

Identificou-se demandas relacionadas à solicitação de encaminhamento para emissão de documentos, já que a Secretaria de Assistência Social do município de Santa Bárbara viabiliza a emissão de alguns documentos, como: Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e Cartão Passe Fácil Sênior<sup>36</sup>. Constatou-se também que a maioria das famílias recorreram aos CRAS’s para solicitar encaminhamentos à Divisão de Programas e Projetos Sociais (DPPS), gerência vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social, a qual atende demandas relativas ao Programa Bolsa Família e Cadastro Único, nesses atendimentos na DPPS, as famílias relatam situações, como: bloqueio, desbloqueio,

---

<sup>35</sup> É importante ressaltar que a Política Nacional de Assistência Social não está voltada exclusivamente para a pobreza, pois busca identificar outras demandas presentes na sociedade brasileira no tocante à responsabilidade da política, no intuito de efetivar a Assistência Social enquanto direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

<sup>36</sup> Cartão Magnético que tem por finalidade facilitar o acesso de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos em transporte coletivo.

suspensão e/ou cancelamento do seu benefício do PBF, cadastramento e recadastramento do Cadastro Único para ter acesso ao PBF e a outros programas sociais.

## **Conclusão**

Por ser a pobreza um fenômeno multidimensional, o qual tem sua centralidade nas desigualdades sociais impostas pelo mercado capitalista, compreendeu-se que somente o acesso à renda, por meio do Programa Bolsa Família, para suprir necessidades materiais de consumo, não é, nem de longe, suficiente para atender as demandas e, muito menos, afastar os riscos sociais dos mais empobrecidos de nossa sociedade.

Ao longo da pesquisa, foi possível conhecer e reconhecer o Assentamento Abril Vermelho como um território diferenciado, peculiar e completamente submerso à demandas sociais decorrentes da pobreza. Diante disso, pode-se afirmar que o território em questão não é somente um “lugar visível”, mas que esconde, de certa forma, expressões da questão social.

Observou-se que a educação formal às famílias do Assentamento encontra-se seriamente comprometida pela falta de escolas e creches no território. Vale ressaltar que a educação formal possibilita não só formar para o mercado de trabalho, mas, abre novos horizontes, é capaz de transformar vidas. Constatou-se ainda que o Assentamento Abril Vermelho e as famílias assentadas necessitam de atenção, proteção integral, da garantia de direitos, ou seja, da efetivação da Política de Assistência Social. E que, apesar das equipes dos CRAS's Coleipa e Genipaúba atenderem, prioritariamente, demandas relacionadas ao Programa Bolsa Família é possível também perceber uma certa identificação dessas famílias assentadas com as unidades de Assistência Social, portanto, há necessidade de se fortalecer e ampliar esse vínculo.



Finalmente, cabe enfatizar que essa pesquisa é de grande relevância à gestão de Santa Bárbara do Pará, às famílias assentadas e à comunidade acadêmica, pois pode contribuir para que se construa um novo olhar sobre o território do Assentamento Abril Vermelho, mas sobretudo, subsidiar novos estudos acerca da temática abordada.

## Referências

ARAÚJO, Lilian Cristina Santos. PEREIRA, Suanne da Silva. **SIMONE na Educação: Demandas efetivas e potenciais (ou latentes) para o Assistente Social numa Escola Pública do Município de Ananindeua**. 2012. 76 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, 2012.

\_\_\_\_\_. **A atuação do pedagogo no campo jurídico**. /Lilian Cristina Santos Araújo; Thalita da Silva Carvalho. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Plena em Pedagogia) – Universidade do Estado do Pará - UEPA, Belém, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Informações Sociais**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#>>. Acesso em: 31 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Lei nº 8.742. Brasília, 7 dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social/2004**. Brasília, novembro, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Prontuário SUAS**. Manual de instruções para o registro das informações especificadas. Brasília, março de 2013. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/snas/vigilancia/doc/ManualdePreenchimentoProntuario\\_versao\\_preliminar.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/snas/vigilancia/doc/ManualdePreenchimentoProntuario_versao_preliminar.pdf)> Acessado em: 15 jan. 2016.

CAMPOS, Edval Bernardino. **As Sociedades Amazônicas e o SUAS**. In: Coletânea de Artigos Comemorativos dos 2º anos da Lei Orgânica de Assistência Social/Organizadores: José Ferreira Crus...[et al]. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1. ed. – Brasília: MDS, 2013, 248 p.

CALDART, Roseli Salete. **Pedagogia do movimento Sem Terra** / Roseli Salete Caldart. – 4. ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2012.

COUTO, Berenice; YAZBEK, Maria C.; RAICHELIS Raquel. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. In: O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em serviço social** / Vicente de Paula Faleiros – 10. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Romeu. **Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa**. In: Pesquisa social: teoria, método e criatividade / Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). 33. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Santa Bárbara do Pará. Infográficos: dados gerais do município**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=150635>. Acesso em: 25 dez. 2015.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Incra inicia ações para criação de assentamento em Santa Bárbara do Pará**. Texto publicado em: 02 de jul. 2009. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/incra-inicia-aco-es-para-criacao-de-assentamento-em-santa-barbara-do-para>>. Acesso em: 25 dez. 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade** / Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). 33. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico** / Antonio Joaquim Severino. – 23. ed. rev. e atual. – São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome, UNESCO, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira.** Maria Ozanira da Silva e Silva. Rev. Katál. Florianópolis. v. 13 n. 2 p. 155-163. Jul./dez. 2010.

YAZBEK, Maria C. **Classes subalternas e assistência social** / Maria Carmelita Yazbek. – 7. ed. – São Paulo: Cortez, 2009.